



Senato della Repubblica

DOCUMENTAZIONE EUROPA

Servizio affari internazionali

Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

Servizio Studi

4/3

giugno 2023

## LE SANZIONI DELL'UNIONE EUROPEA NEI CONFRONTI DELLA FEDERAZIONE RUSSA

Dopo lunghe settimane di trattative, **venerdì 23 giugno** il Consiglio UE ha approvato l'**XI pacchetto di sanzioni** nei confronti della Russia. Come previsto, più che su nuovi divieti, il pacchetto si concentra sui **meccanismi per contrastare l'aggiramento delle sanzioni** già in vigore, soprattutto nei paesi terzi. Per questo il Consiglio istituisce un nuovo meccanismo che può, come ultima risorsa, **vietare il trasferimento o l'esportazione a un paese terzo** di prodotti o tecnologie funzionali allo sforzo bellico russo. Il meccanismo si attiva quando siano verificati casi sistemici di elusione delle sanzioni, e solo dopo che siano falliti i tentativi di porvi rimedio in altro modo, con misure di cooperazione tecnica, sanzioni mirate a singole aziende e dialogo politico con il paese interessato. L'UE avvia così, per la prima volta, un regime sanzionatorio dai **possibili effetti extraterritoriali**. Nonostante le cautele con cui tali misure verranno adottate, il messaggio ai paesi terzi in cui si concentrano i fenomeni di aggiramento, a cominciare da Asia centrale e Golfo, è però chiaro. Una dichiarazione allegata alla decisione sottolinea poi il ruolo del Consiglio in queste nuove misure, anche per riequilibrare i rapporti con la Commissione, criticata da diversi Stati in occasione di passate tornate sanzionatorie per aver annunciato le sue proposte troppo presto (e prima del confronto con i governi nazionali). In attesa dell'attivazione del nuovo meccanismo, alcune **società non russe** (con sede a Hong Kong, Uzbekistan, Emirati Arabi Uniti, Siria, Armenia e Iran) sono incluse nell'elenco delle entità **che non possono ricevere prodotti** a duplice uso o che comunque possono contribuire al rafforzamento militare e tecnologico (elenco ampliato complessivamente a 87 nuove aziende). Sempre in funzione antielusiva, il pacchetto vieta anche il **transito nel territorio russo** di beni e tecnologie esportati dall'Unione, che possano contribuire al rafforzamento militare e tecnologico, nonché di beni adatti all'uso nell'aviazione o nell'industria spaziale e di additivi per carburanti. Per quanto riguarda i **trasporti marittimi di petrolio** e prodotti petroliferi russi, il Consiglio vieta l'accesso ai porti Ue alle navi che effettuano **trasbordi da nave a nave** non notificati in anticipo, qualora vi sia ragionevoli motivi per sospettare che la nave stia violando le sanzioni. Il divieto si estende alle petroliere che **disabilitino i sistemi di identificazione automatica** o manomettano il sistema di navigazione. Sempre in tema di approvvigionamenti energetici, viene **revocata la deroga temporanea concessa a Germania e Polonia** di rifornirsi di petrolio russo tramite l'oleodotto Druzhba. L'oleodotto può invece essere usato per importare petrolio dal Kazakistan. Il

*price cap* viene derogato per il petrolio del progetto Sakhalin 2, necessario ai bisogni di **sicurezza energetica del Giappone**. Prevista anche una deroga alle sanzioni generali per le attività di manutenzione e esercizio del **Consorzio dell'oleodotto del Caspio**, per l'importazione di petrolio proveniente dal Kazakistan. Tra i nuovi prodotti vietati ci sono alcune **tecnologie presenti sul campo di battaglia** in Ucraina, come sistemi di navigazione, telecamere per droni e sistemi di radiazione infrarossa. Il pacchetto contiene anche una serie di **misure di aggiustamento di sanzioni già in vigore**. Al fine di agevolare il **disinvestimento dal mercato russo** degli operatori UE, gli Stati membri possono autorizzare deroghe (fino al 31 marzo 2024) al divieto di prestazione di servizi di consulenza giuridica. Una deroga (molto) specifica viene riconosciuta per le importazioni dalla Russia necessari per l'esercizio, la manutenzione o la riparazione delle vetture della linea 3 della **metropolitana di Budapest**. Vengono introdotte precisazioni e rettifiche per quanto riguarda le componenti russe dei prodotti siderurgici di Paesi terzi e i voli privati tra la Russia e l'Unione. Vengono ampliati il divieto di fornire **strumenti finanziari** a persone in Russia (esteso a tutte le valute) e quello di trasporto di merci su strada (per evitare che **rimorchi russi** vengano ritirati da operatori di trasporto su strada europei al confine dell'UE, come stigmatizzato dalla Polonia). Il Consiglio ha anche aggiunto alla lista delle **sanzioni individuali 71 nuove persone e 33 entità**. Sono inclusi ufficiali e altre persone coinvolte nella **deportazione di bambini** ucraini, individui responsabili del **saccheggio del patrimonio culturale** ucraino, nonché nuove società in affari con il complesso militare russo e due banche che operano nei territori ucraini occupati. Il pacchetto prevede anche la sospensione delle attività di radiodiffusione nel territorio Ue di cinque nuovi organi della **disinformazione russa** (RT Balkan, Oriental Review, Tsargrad, New Eastern Outlook e Katehon). Restano invece in sospenso una serie di altre questioni emerse negli ultimi mesi: dall'allineamento delle sanzioni alla **Bielorussia al divieto all'importazione di diamanti russi** (nonostante una risoluzione favorevole da parte del Parlamento del Belgio, Paese maggiormente attivo in questo commercio) e di **prodotti legati al nucleare**. Nonostante la generale riduzione dei prezzi, rimane invariato il **price cap** per il trasporto del petrolio (immutato del resto anche in sede di G7). Nuovamente rinviata la decisione di **estendere l'efficacia delle sanzioni a un anno**, invece degli attuali sei mesi. Ancora manca, infine, la valutazione sull'**impatto economico delle sanzioni**, che la Commissione si era impegnata a presentare diversi mesi fa, e che alcuni Paesi (come l'Ungheria) continuano a chiedere ad ogni riunione.

## IL SISTEMA DELLE SANZIONI UE

Le sanzioni, definite formalmente "misure restrittive", sono uno strumento della politica estera dell'Unione, fondato sull'articolo 29 del Trattato Ue. La loro adozione, il rinnovo o la cessazione sono assunte con una **decisione del Consiglio, all'unanimità**, su proposta dell'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune. Si può peraltro notare che, per queste misure, appare meno agevole, per superare eventuali contrarietà da parte di qualche Stato membro, il ricorso all'**astensione costruttiva** (di cui all'art.31.1 del Trattato Ue). Nonostante il richiamo allo "spirito di mutua solidarietà", infatti, in caso di astensione motivata, lo Stato membro non è obbligato ad applicare la decisione, con il rischio di fatto di metterne a rischio gli effetti.

Poiché le decisioni sono atti giuridici rivolti solo agli Stati, per rendere le norme immediatamente applicabili negli ordinamenti nazionali (condizione necessaria ad esempio per le misure che prevedono l'interruzione o la riduzione delle relazioni economiche e finanziarie), il Consiglio adotta contestualmente un **regolamento**, che riproduce le previsioni della decisione ed entra in vigore contestualmente. Il **regolamento** è adottato a maggioranza qualificata (art. 215 del Trattato sul funzionamento dell'Unione), su proposta congiunta di Alto Rappresentante e Commissione.

Le **sanzioni c.d. economiche** colpiscono ambiti settoriali (eventualmente circoscritte a determinati territori, come ad esempio la Crimea e il Donbass a seguito dell'occupazione russa). Le **sanzioni individuali** colpiscono persone fisiche e persone giuridiche, con il congelamento dei beni e il divieto di ingresso nel territorio dei Paesi Ue.

### Le sanzioni per violazioni dei diritti umani in Russia e in Ucraina

Oltre che per azioni collegate alla violazione dell'integrità e sovranità dell'Ucraina, funzionari, magistrati e politici russi sono di nuovo stati sanzionati anche in base al [regime generale per gravi violazioni dei diritti umani](#). Questo strumento è utilizzato sia contro individui responsabili di atti di particolare gravità commessi in Ucraina, sia per colpire la repressione del Cremlino contro l'**opposizione interna** (come in passato per **Alexei Navalny**, su cui vedi *infra*).

Lo scorso **5 giugno** il Consiglio ha sanzionato il vice ministro della Giustizia, funzionari e magistrati coinvolti nel processo a **Vladimir Kara-Murza**, esponente dell'opposizione, condannato a 25 anni di carcere come "agente straniero". Altre [sanzioni](#) erano state decise dal Consiglio il 7 marzo, per punire in particolare **violazioni nei confronti delle donne**. Le misure hanno colpito ufficiali delle forze armate accusati di aver compiuto o consentito atti sistematici di violenza sessuale in Ucraina e ufficiali della polizia di Mosca ritenuti colpevoli di **torture e violenza di genere** nei confronti di donne arrestate in seguito alle proteste contro la guerra.

Oltre a quello vigente nei confronti delle Federazione Russa (e della Bielorussia), sono attualmente in vigore, in ambito Ue, **oltre 40 regimi sanzionatori**, alcuni derivanti da decisioni Onu ed altri imposti invece in modo autonomo. Tali regimi sono molto diversi tra loro per estensione e rilevanza politico-economica. La maggior parte di essi ha un ambito geografico determinato, riferito generalmente ad un **singolo Paese** (ad esempio Libia, Sudan, Siria, Iran e Corea del Nord). Altri regimi sanzionatori sono invece "**orizzontali**", e hanno lo scopo di contrastare una serie di attività nocive (terrorismo, attacchi *cyber*, proliferazione e uso di armi chimiche e- come appena detto - violazioni di diritti umani), indipendentemente dal luogo in cui avvengono.

### Il ricorso giurisdizionale

Pur essendo uno strumento della politica estera dell'Unione (in via generale sottratta al controllo giurisdizionale), le misure restrittive individuali **possono essere impugnate presso la Corte di Giustizia** (art. 275 TFU).

Il sindacato della Corte è però limitato al controllo della legittimità del provvedimento di inclusione nella lista delle sanzioni individuali, quindi, nella sostanza, alla **motivazione** della decisione e alla **verifica degli elementi di fatto** invocati. La Corte non giudica invece contenuto, effetti e durata delle sanzioni, i criteri di designazione o la scelta di colpire una determinata persona o entità in relazione ai fini delle misure.

A partire dal 2014, anche le misure restrittive relative alla situazione in Ucraina sono state oggetto di un gran numero di controversie legali, caratterizzati peraltro, almeno inizialmente, da un elevato tasso di accoglimento da parte dei giudici di Lussemburgo. Questa tendenza si è poi

invertita negli ultimi anni, anche grazie ad una maggiore attenzione alla fase istruttoria del procedimento.

**Nel marzo di quest'anno la Corte di giustizia dell'Unione europea** ha emesso due provvedimenti in senso contrario, in un caso **annullando** e nell'altro **sospendendo in via cautelare** i provvedimenti sanzionatori. Il primo [caso](#) riguarda **la madre di Yevgeniy Prigozhin**, fondatore del noto gruppo paramilitare Wagner. Secondo la Corte, la sanzione (adottata nel febbraio del 2022) aveva erroneamente considerato Prigozhina proprietaria di alcune società riconducibili in realtà al figlio, senza provare la sua effettiva partecipazione ad attività illegittime a sostegno dell'invasione russa. Il solo legame familiare, dunque, - sostengono i giudici del Lussemburgo - non giustifica il suo inserimento nella lista delle persone sanzionate. L'altro [caso](#) riguarda il **pilota di Formula 1, Nikita Mazepin**. Ad avviso della Corte, anche in questo caso la sanzione non appare, alla prima analisi, adeguatamente motivata, fondandosi possibilmente sul solo legame familiare con il padre, oligarca russo molto vicino a Putin. In attesa del giudizio di merito, gli effetti della sanzione (tra cui il divieto di ingresso nell'Ue) sono stati dunque sospesi, per consentire a Mazepin di riprendere la sua attività di pilota e partecipare (sotto bandiera neutrale) alle competizioni sportive.

## I BENI RUSSI CONGELATI E LA RICOSTRUZIONE DELL'UCRAINA

Intervenendo lo scorso 21 giugno alla **conferenza di Londra sulla ricostruzione dell'Ucraina**, la presidente Von der Layen, prendendo in qualche modo in contropiede molti suoi interlocutori, a Bruxelles e nelle capitali, ha annunciato la possibilità di usare, per la ricostruzione, anche i **beni russi congelati** per effetto delle sanzioni.

Il tema, che è di grande delicatezza, per motivi legali e politici, ma anche economico-finanziari, si è posto in effetti fin dall'inizio dell'aggressione russa, anche perché il congelamento degli assetti della Banca centrale è stata una delle prime misure sanzionatorie decise dall'UE. Nonostante l'obiettivo condiviso (imputare alla Russia i danni causati dal conflitto), tra gli Stati membri è sempre prevalsa una **grande cautela**, condivisa peraltro anche da alcune istituzioni UE, a cominciare dalla **Banca centrale**.

A livello di **Consiglio europeo**, il tema è stato affrontato a partire dalla riunione del 20 e 21 ottobre 2022, in cui i Capi di Stato e di Governo hanno invitato la Commissione a proporre delle ipotesi di lavoro. La dichiarazione di Von der Layen prende spunto dal documento riservato presentato lo scorso 16 giugno dal **Gruppo di lavoro ad hoc sui beni congelati** (istituito a febbraio), in vista del Consiglio europeo di fine mese. Il rapporto (che ha potuto contare sulle informazioni trasmesse dai governi nazionali in base agli obblighi informativi introdotti a febbraio con il decimo pacchetto di sanzioni) conferma intanto l'**ammontare degli assetti della Banca centrale russa detenuti nel territorio UE**: si tratta di **oltre 200 milioni di euro** (di cui più della metà in contanti), di cui 191 detenuti in Belgio e 21 in un altro Stato (presumibilmente il Lussemburgo). Altri 100 milioni sarebbe detenuti altrove. **Escludendo l'ipotesi di confisca** (per la quale non vi sarebbero "credibili" basi legali), il rapporto si concentra sulla possibilità di destinare alla **ricostruzione dell'Ucraina** i possibili proventi di queste risorse (**investimenti e/o interessi**), che a marzo erano stati calcolati nell'ordine del 2.6 % annui, nel rispetto del diritto internazionale (in particolare quello dell'immunità degli Stati) e della stabilità finanziaria globale. Tra le **opzioni disponibili**, nel rapporto sembra prevalere quella del trasferimento alle casse UE, tramite forme di tassazione, dei **proventi incassati** dalle società che detengono i beni. Il rapporto sottolinea comunque la necessità di **soluzioni**

**concordate a livello internazionale**, non solo per ragioni politiche ma anche per evitare effetti negativi sull'euro e sulla competitività del mercato europeo di capitali. Tra le proposte anche quella di condizionare la futura cancellazione delle sanzioni alla **compensazione dei danni** provocati dall'invasione russa.

Proprio su questo tema, anche se in un contesto diverso, per il 27 giugno è prevista la prima riunione del neonato **“Registro dei danni”**, piattaforma di cooperazione intergovernativa, istituita in senso al Consiglio d'Europa, cui attualmente partecipano 42 Stati. La struttura ha lo scopo di raccogliere documentazioni sui danni e le distruzioni provocate dall'aggressione russa, in vista di un loro possibile futuro ristoro.

## L'ATTUAZIONE DELLE SANZIONI

Se l'imposizione (la proroga e poi l'eventuale revoca) delle sanzioni sono decise a livello di Unione europea, la loro **implementazione** è responsabilità primaria degli **Stati Membri**. Il tema si è posto con importanza straordinaria nel caso delle sanzioni alla Federazione russa sia per l'ampiezza (senza precedenti) del regime sanzionatorio, sia per la stretta integrazione dell'economia russa con quella europea. La situazione, quindi, è molto diversa dai casi di sanzioni verso Paesi già isolati nel panorama internazionale.

Il **controllo sulla corretta implementazione nazionale spetta alla Commissione**, in particolare alla Direzione generale FISMA (Stabilità finanziaria e dei mercati dei capitali). Per assicurare una interpretazione quanto più possibile uniforme del regime sanzionatorio, la Commissione cura e aggiorna su base continua una serie di linee guida e chiarimenti rivolti in particolare agli operatori economici (la più recente pubblicata lo scorso 31 marzo).

Per contribuire alla corretta e agevole individuazione degli organismi nazionali competenti, già nel mese di aprile 2022, la Commissione ha reso noto un **elenco delle autorità che, in ciascuno Stato, hanno competenze** nell'implementazione delle sanzioni, con l'indicazione, ove presente, del punto di contatto nazionale<sup>1</sup>.

Nell'attuazione delle sanzioni, gli Stati membri possono anche chiedere la **collaborazione di organi europei**, ad esempio dell'agenzia Europol per il congelamento di beni transfrontalieri o della Procura europea nel caso in cui l'applicazione delle sanzioni riguardi anche la tutela di interessi finanziari dell'Unione. In quest'ottica il Centro europeo per la criminalità finanziaria ed economica di Europol ha avviato con Eurojust e Frontex, l'**“operazione Oscar”**, per sostenere le indagini finanziarie degli Stati membri. La Commissione ha anche attivato un [portale "whistleblowing"](#), per raccogliere segnalazioni (anche anonime) su possibili violazioni delle sanzioni,

Per rafforzare il coordinamento con gli Stati membri (e degli Stati membri tra loro) all'inizio di marzo la Commissione ha istituito una **task force "Freeze and Seize"**, di cui fanno parte anche i punti di contatto nazionali, oltre ad Eurojust ed Europol, e che opera in collaborazione con le autorità dell'Ucraina e di altri Stati terzi (a cominciare dagli Usa). Questa struttura opera in collegamento con un'altra **task force**, denominata **"Russian Elites, Proxies and Oligarchs (REPO)"**, attivata fin dal mese di marzo 2022 in collaborazione tra commissione europea, Paesi del G7 e Australia.

---

<sup>1</sup> Per l'Italia sono menzionati il MEF, con il Comitato per la sicurezza finanziaria, per il congelamento dei beni e le transazioni bancarie e finanziarie e il MAECI, con l'Unità per le autorizzazioni di materiali d'armamento, per gli embarghi di materiali militari e *dual use*. Il punto di contatto è individuato nella Direzione generale per la mondializzazione e le questioni globali dello stesso MAECI.

La Commissione ha anche istituito un **"Gruppo di esperti"** per facilitare il coordinamento tra i funzionari nazionali competenti per l'attuazione delle sanzioni ed europei, e anche un **Gruppo ad alto livello sulle misure restrittive**, coordinato dalla Commissaria per i servizi finanziari, Mc Guinness, che coinvolge, oltre agli Stati membri, i rappresentanti che dei settori economici privati maggiormente coinvolti nell'attuazione delle sanzioni (bancari, assicurativi, logistica, ecc.).

### **Le sanzioni e i paesi terzi**

Le misure "extraterritoriali" contenute nell'XI pacchetto di sanzioni costituiscono il punto di caduta della consapevolezza dall'importanza della collaborazione degli Stati terzi nel raggiungimento degli obiettivi delle sanzioni.

Il tema è ben noto nell'ordinamento UE, che ha sempre cercato il coinvolgimento dei paesi terzi nell'attuazione dei suoi regimi sanzionatori.

Nella situazione attuale la questione assume un rilievo del tutto particolare, sia per il **ruolo globale dell'economia russa** che per le **nuove fratture** che attraversano lo scenario geopolitico.

Fin dal 30 dicembre 2022, l'Ue ha nominato un **Inviato speciale per le sanzioni**, l'irlandese O'Sullivan (ex alto funzionario della Commissione), con il compito di rafforzare la **collaborazione con i Paesi terzi**. Il 23 febbraio l'Inviato speciale ha organizzato il **primo forum dei coordinatori delle sanzioni**, con la presenza di rappresentanti di partner e alleati (tra cui Stati Uniti, Regno Unito, Giappone, Canada, Australia, Nuova Zelanda, Norvegia e Svizzera).

Dalla primavera di quest'anno O'Sullivan ha compiuto una serie di missioni di sensibilizzazione, in particolare in diversi **paesi dell'Asia centrale** (Kirghizistan, Kazakistan, Uzbekistan, Armenia e Georgia), alcuni dei quali legati a Mosca da accordi doganali risalenti nel tempo, e in diversi paesi del **Golfo**, oltre che in **Serbia** e in **Turchia**. Le variazioni dei dati dell'import-export con Mosca permettono infatti di individuare i paesi in cui fenomeni di aggiramento delle sanzioni sono più ampi e strutturali.

Il 30 marzo O'Sullivan ha riferito delle sue attività alla **Commissione affari esteri del Parlamento europeo** (in una seduta a porte chiuse) e poi, lo scorso 22 maggio, al **Consiglio affari esteri**. In quest'occasione ha spiegato che l'attenzione dell'UE (come quella dei Paesi del G7), per ridurre la capacità militare russa e garantire all'Ucraina un vantaggio tecnologico sul terreno, si concentra su due tipologie di liste: i **beni economici critici** e i **beni ritrovati sul campo di battaglia**.

Tema ancor più delicato è quello dell'**allineamento alle misure restrittive da parte dei Paesi candidati**, in particolare quelli dei Balcani occidentali. Se ne è discusso anche nel Consiglio Affari esteri dello scorso 22 maggio. L'attenzione è puntata soprattutto sulla **Serbia**, il cui comportamento - ha sottolineato Borrell nella conferenza stampa ufficiale - "lede anche i propri interessi nazionali, ma certamente non è compatibile con il processo di adesione all'Unione europea".

Per ridurre le possibilità di aggiramento indiretto delle sanzioni, l'Unione è anche tornata ad occuparsi del tema dei cosiddetti **"passaporti e permessi di residenza d'oro"**, quelli cioè concessi in cambio di consistenti investimenti economici nel Paese. Con una [raccomandazione](#) del 28 marzo (atto quindi non vincolante), la Commissione, che è comunque contraria in via generale ai "passaporti facili", in relazione ai quali ha attivato diverse procedure d'infrazione, ha chiesto un sforzo per adeguarsi alla nuova situazione provocata dal conflitto. Gli Stati sono quindi invitati a intensificare i controlli prima dell'emissione dei documenti, a ritirare i permessi di residenza concessi ai cittadini

russi (e bielorussi) colpiti dalle sanzioni, e a **sospendere per il futuro la concessione di nuovi documenti a russi e bielorussi.**

### **La violazione delle sanzioni come “crimine Ue”**

Sempre nell’ottica di rafforzare il sistema sanzionatorio e assicurare un’implementazione quanto più possibile omogenea, lo scorso 28 novembre il Consiglio, dopo il parere favorevole del Parlamento europeo, ha approvato una [decisione](#) che **include la violazione delle sanzioni Ue nei cosiddetti "euro-crimini"**, cioè in quelle "sfere di criminalità particolarmente gravi che presentano una dimensione transnazionale" in cui l'Unione - a norma dei trattati - può stabilire **norme minime relative alla definizione dei reati**<sup>2</sup>. Queste norme sono già indicate in una [proposta di direttiva](#), presentata dalla Commissione già lo scorso 25 maggio. Nel testo si individuano le **possibili fattispecie di reato**, che, oltre alla violazione diretta delle sanzioni, includono l'utilizzo di intermediari per sfuggire alle sanzioni, il trasferimento di fondi a individui o società sanzionate e l'esercizio di attività economiche con tali soggetti. La direttiva (che riguarda anche altri reati, come il traffico di esseri umani o i crimini ambientali) favorirebbe anche la cooperazione tra gli Stati, l'introduzione di normative per facilitare la **confisca dei beni "congelati"** e dovrebbe rendere più agevole l’adizione di misure cautelari più rapidi per bloccare i beni a rischio di sottrazione.

### **LE SANZIONI IMPOSTE ALLA FEDERAZIONE RUSSA NEL 2014**

Le prime misure per contrastare le azioni "che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina" sono state adottate nel 2014, a seguito dell'annessione illegale della Crimea. Si tratta di sanzioni individuali (che prevedono - come detto - il congelamento dei beni, il blocco dei contratti e il divieto di ingresso nella Ue) adottate (il 17 marzo) nei confronti di una serie di individui riconosciuti come **attori significativi dell’annessione** (per aver assunto cariche pubbliche o incarichi militari dopo l'annessione, per aver organizzato i referendum illegittimi e così via).

Negli anni successivi, **la lista delle persone sanzionate è andata man mano allungandosi**, coinvolgendo anche individui considerati responsabili di appropriazione indebita o di uso improprio di fondi statali ucraini in Crimea e nelle zone separatiste, le società coinvolte nei progetti di **collegamento stradale e ferroviario** tra il territorio della Federazione russa e la Crimea, gli organizzatori delle **elezioni illegittime nel Donbass**, **ufficiali delle Forze armate** coinvolti nelle attività separatiste (come il controllo delle "nuove" frontiere ), i nuovi **membri della Duna in rappresentanza della Crimea** e così via.

A partire dall’estate del 2014 (anche a seguito dell'abbattimento dell’aereo commerciale malese Mh17, costato la vita a quasi 300 persone, e per il quale un **tribunale olandese ha recentemente condannato all’ergastolo** tre esponenti delle forze separatiste filo-russe), il Consiglio ha aggiunto misure di **carattere economico-settoriale**. Le prime decisioni hanno riguardato **il divieto delle importazioni nell’Ue di beni prodotti in Crimea e a Sebastopoli** e il **blocco** degli investimenti per

---

<sup>2</sup> L'art. 83 del Trattato sul funzionamento dell'Unione individua già queste sfere penali (dal traffico di esseri umani al terrorismo, dal riciclaggio di denaro alla criminalità organizzata), ma prevede anche che gli ambiti possano essere ampliati (senza modificare il trattato) con una decisione unanime del Consiglio, approvata dal Parlamento europeo.

i settori delle infrastrutture, dei trasporti, delle telecomunicazioni, dell'energia, delle risorse naturali e del turismo.

A seguire sono state approvate una serie di altre misure restrittive, in particolare:

- **limitazioni al rifinanziamento** nei confronti di cinque banche statali e di sei società nel settore dell'energia e della difesa;
- **l'embargo del materiale militare**;
- **il divieto di esportazione di beni "dual use"** a tutti gli utilizzatori finali militari e a nove utilizzatori misti;
- l'introduzione di autorizzazioni preventive per esportazione di **materiali e tecnologie nel settore energetico**, divieto di esportazione di materiali e tecnologie per l'estrazione di petrolio e gas in acque profonde.

## LE SANZIONI IMPOSTE TRA IL 2019 E IL 2021

Tra il 2019 e il 2021 il Consiglio Ue ha approvato diverse tornate di sanzioni per funzionari pubblici, enti pubblici e soggetti variamente legati al governo russo, **non in relazione alle vicende ucraine** ma per una serie di episodi di varia natura, avvenuti anche sul territorio dell'Unione.

Nel **gennaio 2019** sanzioni individuali sono state imposte a carico di quattro funzionari russi, coinvolti nell'attacco con agente nervino tossico a **Salisbury** (Regno unito), che aveva portato all'avvelenamento dell'ex agente segreto russo Skripal (e poi ad una serie di problemi di salute sospetti tra la popolazione civile).

Nel **luglio 2020**, nell'ambito di un [provvedimento](#) generale di "diplomazia informatica", per contrastare incursioni informatiche, di diversa provenienza e natura, contro l'Unione e i suoi Stati membri, sono stati sanzionati sei funzionari tra *intelligence* e Forze armate russa, oltre che l'intera **Direzione per le tecnologie speciali dello Stato maggiore russo**. Gli episodi incriminati sono un attacco cibernetico contro l'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (con sede nei Paesi Bassi) e un attacco **alla rete elettrica ucraina**. Analoghe misure hanno colpito (nel mese di ottobre) due alti funzionari dell'*intelligence* militare russa, in relazione ad attacchi *hacker* contro il **Parlamento tedesco**.

Misure sanzionatorie hanno colpito funzionari e entità russe anche per il tentato avvelenamento (nell'ottobre del 2019) di **Aleksej Navalnyj** e poi, l'anno successivo, in relazione al suo arresto e alla sua condanna. Queste ultime misure sono state assunte nell'ambito della [decisione quadro](#) per contrastare le violazioni dei diritti umani nel mondo, e hanno coinvolto magistrati e responsabili del sistema penitenziario russo.

Nel **2021 nuove sanzioni** hanno coinvolto responsabili della Guardia nazionale russa e di forze paramilitari, per le violazioni dei diritti umani in Russia e in **Cecenia** oltre che il **gruppo Wagner** per le sue attività in vari Paesi (tra cui Siria e Repubblica Centrafricana).

## LE MISURE IMPOSTE A PARTIRE DAL 2022

### Il primo "pacchetto sanzioni" (23 febbraio)

Dopo le prime cinque sanzioni individuali adottate il **21 febbraio** in seguito alle elezioni illegittime organizzate in Crimea, l'Ue ha adottato il suo primo significativo [pacchetto](#) il giorno precedente



all'avvio dell'aggressione al territorio ucraino, a seguito del **riconoscimento delle cosiddette repubbliche separatiste di Donetsk e Luhansk**. Sul modello delle misure territoriali già previste a partire dal 2014 per la Crimea, l'Ue ha deciso il blocco del commercio e degli investimenti, da e per queste regioni, per una serie di settori economici (infrastrutture, trasporti, telecomunicazioni, energia ecc.). Sanzioni di carattere finanziario (divieto di transazioni su nuovi titoli e strumenti finanziari) sono state disposte anche nei confronti della Federazione Russa, del suo governo, della Banca Centrale Russa e delle entità controllate.

Alla lista delle sanzioni individuali sono aggiunte ventisette **figure di spicco del governo russo** (tra cui il Primo Ministro Mishustin, il Ministro della Difesa Shoigu, il Vice Presidente del Consiglio di sicurezza nazionale Medvedev, il Ministro dello sviluppo economico Reshetnikov), **338 parlamentari della Duma, i vertici delle Forze armate** e una serie di **oligarchi e figure del mondo imprenditoriale** (inclusi i membri della famiglia Prigozhin e i presidenti di alcune banche). Come entità giuridiche sono state sanzionate anche tre banche (*Veb, Psb, Rossiya*) e una società informatica ritenuta responsabile di manipolazione delle informazioni *online*.

### **Il secondo "pacchetto sanzioni" (25 febbraio)**

Nuove [misure sanzionatorie](#), concordate tra i Capi di Stato e di Governo nella riunione straordinaria del Consiglio europeo, convocata subito dopo l'avvio dell'offensiva russa, sono state poi adottate formalmente il **25 febbraio**.

Per il **settore finanziario**, il divieto di finanziamento è stato esteso anche agli istituti di credito *Alfa Bank e Otkiritie*, oltre che a *Bank Rossiya e Promsvyazbank* (già sanzionate per il sostegno alle attività separatiste nel Donbass). Misure analoghe sono adottate verso una serie di imprese a controllo pubblico (*Almaz-Antey, Kamaz, Novorossiysk Commercial Sea Port, Rostec, Russian Railways, JSC PO Sevmash, Sovcomflot, United Shipbuilding Corporation*). È anche stabilito il **divieto di listing in borse Ue** per società a controllo pubblico registrate in Russia e il divieto di concedere prestiti e crediti alle società sanzionate (fatti salvi, a certe condizioni, i contratti già stipulati). Alle banche Ue viene proibito di accettare **depositi superiori a 100 mila euro** da persone fisiche o giuridiche con cittadinanza russa o residenti in Russia (con alcune eccezioni per missioni diplomatiche, interventi umanitari ecc.).

Altre misure sono:

- il **divieto di utilizzo di finanziamenti pubblici per investimenti e scambi commerciali** con la Russia (con deroghe per contratti già stipulati, piccoli progetti realizzati da pmi, prodotti alimentari, medici o umanitari);
- nel settore dell'**energia**, il **divieto di trasferimento di beni e tecnologie adatti alla raffinazione di petrolio**, nonché assistenza tecnica e finanziarie connessa (con una finestra di validità per i contratti già stipulati);
- nei **settori aeronautico e spaziale** il divieto di fornire beni, tecnologie, servizi di assicurazione, di revisione e riparazione (con una breve finestra per i contratti già stipulati e una deroga per la "cooperazione intergovernativa nei programmi spaziali"). È vietata anche la **vendita di aerei**, pezzi di ricambio ed equipaggiamenti;
- l'estensione dell'embargo dei **materiali "dual use"** è esteso anche **per uso non militare** e utenti finali non militari (con alcune deroghe per scopi umanitari, sicurezza marittima, missioni diplomatiche, ecc.).

Per quanto riguarda le **misure individuali**, le sanzioni sono state estese al presidente **Putin** e al ministro degli esteri **Lavrov** (tranne che il divieto di ingresso nell'Ue, per evitare intralci a eventuali trattative di pace), a 73 ulteriori parlamentari della Duma e a 6 membri del Consiglio di Sicurezza russo. È stato inoltre approvato **l'ampliamento dei criteri legali di designazione**, con una formulazione che consenta di poter colpire anche gli **oligarchi** (soggetti che forniscano entrate significative al governo russo, prestino sostegno materiale o finanziario o ricevano benefici dal governo russo).

Nel pacchetto delle sanzioni entrano anche **nuove misure nel settore dei visti**. È prevista la parziale sospensione dell'applicazione degli accordi Ue-Russia sulle facilitazioni al rilascio dei visti. Sono sospese le disposizioni relative alle esenzioni dal visto e alle facilitazioni per i visti pluriennali per personalità istituzionali, membri di delegazioni ufficiali, imprenditori e rappresentanti di organizzazioni di categoria.

### **Il terzo "pacchetto sanzioni" (28 febbraio - 2 marzo)**

Con la [decisione](#) del **28 febbraio**, per bloccare le risorse di Mosca detenute all'estero, è stato introdotto il **divieto di effettuare operazioni con la Banca Centrale russa** e ogni altra entità che operi per suo conto o sotto la sua direzione (con possibili deroghe solo per eventuali motivi di stabilità finanziaria dell'Ue o dei suoi Stati membri).

È inoltre introdotto il **divieto di atterraggio, decollo e sorvolo sul territorio dell'Unione europea** per gli aerei, inclusi i *jet* privati, gestiti da operatori russi o di proprietà di persone fisiche o giuridiche russe (con deroghe per emergenze o motivi umanitari).

Per quanto riguarda le [sanzioni individuali](#), tra i nominativi aggiunti si segnalano manager di importanti imprese e banche (*Rosneft, Trasneft, Promsvyazbank, Fradkov*), ulteriori membri della Duma; i portavoce del Presidente Putin e del Ministro degli esteri; giornalisti e registi ritenuti coinvolti in attività di propaganda e disinformazione. Si amplia anche la **lista delle entità** sanzionate, tra cui la principale compagnia di assicurazioni russa *Sogaz*.

Il **2 marzo** il Consiglio ha deciso altre [misure](#) di carattere economico, tra cui **l'esclusione dal sistema SWIFT di sette banche russe** (*Bank Otkritie, Novikombank, Promsvyazbank, Bank Rossiya, Sovcombank, Vnesheconombank, Vtb*). Viene anche stabilito il divieto di esportazione di banconote in euro verso la Russia, salvo per uso personale e per le necessità delle missioni diplomatiche. Sono vietati anche nuovi investimenti in progetti finanziati dal *Russian Direct Investment Fund* (con limitate deroghe per contratti pregressi).

Per **contrastare il sistema di disinformazione** legato al regime, il Consiglio Ue ha anche stabilito il blocco delle trasmissioni di *Russia Today* e *Sputnik*, nonché delle loro sussidiarie negli Stati membri.

### **Le misure adottate il 9 marzo**

A corredo di un nuovo pacchetto di misure nei confronti della Bielorussia, il Consiglio ha adottato alcune nuove [misure](#) anche nei confronti della Federazione russa.

Ad integrazione delle misure già in atto, viene tra l'altro stabilito:

- il blocco alle esportazioni di **beni e tecnologie per la navigazione marittima** (tra cui equipaggiamenti radio), nonché della relativa assistenza tecnica e finanziaria (con esenzioni per esigenze umanitarie, emergenze e sicurezza marittima);
- l'inclusione delle **cripto attività** nella nozione di "valori mobiliari", per evitare possibili aggiramenti delle restrizioni settoriali in vigore;
- l'inclusione del *National Wealth Fund* tra gli enti a cui si applicano le misure previste per la Banca Centrale Russa.

Per quanto riguarda **le misure individuali**, vengono aggiunte altre 160 persone: 146 membri del Consiglio della Federazione russa (per il voto in favore del riconoscimento delle repubbliche separatiste) e 14 imprenditori nei settori metallurgico, agricolo, farmaceutico, delle telecomunicazioni e digitale.

#### **Il quarto "pacchetto sanzioni" (15 marzo)**

Le [misure](#) decise il **15 marzo** riguardano restrizioni commerciali per prodotti siderurgici e beni di lusso, il divieto di operazioni con determinate imprese statali e di nuovi investimenti nel settore dell'energia.

Nel dettaglio, viene stabilito il **divieto sulle operazioni** (future) di acquisizione di partecipazioni, concessione di prestiti e finanziamenti, costituzione di *joint venture* **nel settore dell'energia** (fatte sempre salve le forniture essenziali di energia all'Ue). Alcune ulteriori misure sono estese al trasferimento di beni e tecnologie del settore dell'energia che possano contribuire al rafforzamento militare e tecnologico o allo sviluppo del settore della difesa e della sicurezza della Russia.

Il **divieto di esportazione di prodotti di lusso** riguarda una serie di beni indicati in un allegato (se non diversamente indicato di valore unitario maggiore a 300 euro), tra cui: caviale; tartufi; alcolici; profumi e cosmetici; pelletteria, alcuni articoli di abbigliamento; calzature; tappeti e arazzi; gioielli e metalli preziosi; monete e banconote da collezione; vasellame; dispositivi elettronici per uso domestico di valore superiore a 750 euro; apparecchi elettronici audio o video di valore superiore a 1.000 euro; veicoli, natanti e aerei (esclusi i mezzi per il trasporto medico) di valore superiore a 50.000 euro, motociclette di valore superiore a 5.000 euro; orologi; strumenti musicali di valore superiore a 1.500 euro; oggetti d'arte; alcuni articoli sportivi e da gioco. Non è prevista una clausola transitoria sui contratti già stipulati.

Viene anche fissato il divieto di effettuare operazioni con **persone giuridiche partecipate in misura superiore al 50 per cento dal governo russo** o dalla Banca centrale nei settori aerospazio (aerei ed elicotteri), difesa (autocarri, sistemi di difesa, missili), estrazione, produzione e trasporto di petrolio, cantieri navali, trasporto di idrocarburi.

**Per i prodotti e tecnologie a duplice uso**, come già previsto per aviazione e spazio, anche il settore dell'energia viene escluso da una serie di deroghe discrezionali previste in precedenza (fatte salve quelle legate al trasporto di combustibili verso l'Ue).

Per i beni già listati utilizzabili per **progetti di prospezione e produzione di gas e petrolio** si passa da un regime di autorizzazione preventiva all'esportazione a un divieto totale di scambi e di prestazione di servizi su tali beni (fatta sempre salve le deroghe per il trasporto di petrolio e gas verso l'Unione, oltre che per eventuali misure per evitare rischi ambientali).

Vengono inoltre stabiliti divieti di importazione di determinati prodotti siderurgici (essenzialmente **ferro e acciaio**).

L'elenco dei **soggetti listati** viene esteso a 15 nuove persone (tra cui oligarchi come *Abramovich*, *manager* e giornalisti coinvolti nella propaganda di regime) e 9 imprese del settore dell'aviazione, della cantieristica navale, delle armi e di intermediazione per prodotti a duplice uso.

### **Il quinto "pacchetto sanzioni" (8 aprile)**

La misura più significativa tra quelle [adottate](#) lo scorso 8 aprile (e oggetto di maggiore dibattito tra gli Stati) è il **divieto di importazione nell'Ue di carbone russo** (con una finestra fino ad agosto per i contratti già in essere).

Fortemente colpiti anche i mezzi di comunicazione e trasporto: l'Ue ha deciso il **divieto per le navi con bandiera russa di attraccare nei porti dell'Unione** (non però di tutte le navi possedute, noleggiate o altrimenti gestite da soggetti russi, come inizialmente ipotizzato), con alcune eccezioni per prodotti alimentari, prodotti energetici non sanzionati e aiuti umanitari. Il divieto di accesso al territorio Ue è stabilito anche per i **trasporti su gomma**, sia dalla Russia che dalla Bielorussia (per evitare aggiramenti della misura), anche in questo caso con alcune eccezioni (alimentari, prodotti medici e trasporti umanitari).

Vengono anche inasprite le **sanzioni finanziarie**: viene stabilito un divieto totale di transazioni con quattro banche russe (già scollegate dal sistema *Swift*, tra cui *Vtb*, seconda banca del Paese) e viene vietata la vendita a Mosca di euro e monete nazionali Ue. Viene anche sancito il divieto di ogni forma di finanziamento a soggetti pubblici russi e il **bando delle società russe dagli appalti pubblici nell'Ue**.

Nuovi **divieti di importazione** riguardano una serie di altri prodotti russi (tra cui legno, cemento, alcolici e frutti di mare). Nuovi **divieti all'export** verso Mosca riguardano combustibile per aerei, macchinari per trasporti e determinati prodotti ad alto valore tecnologico (computer quantici, semiconduttori e altri macchinari di nuova generazione).

Il pacchetto approvato prevede anche **216 nuove sanzioni individuali**. Tra questi ci sono i componenti dei "cosiddetti Consigli popolari" delle autoproclamate "repubbliche" di Donetsk e Luhansk (con relativi "ministri"), alti funzionari dell'amministrazione presidenziale, le due figlie di Putin, una serie di nuovi oligarchi (e familiari) e anche giornalisti e direttori coinvolti nelle campagne di disinformazione organizzate dal Cremlino. Tra le società sanzionate (oltre alle quattro banche di cui sopra) ci sono imprese del settore trasporti, difesa e sicurezza.

### **Le norme sulle "eccezioni umanitarie" (13 aprile)**

Con il progressivo rafforzarsi del regime sanzionatorio nei confronti della Russia, le **organizzazioni umanitarie** (con un ruolo trainante del Comitato internazionale della Croce rossa), hanno ben presto evidenziato le difficoltà di svolgere le proprie attività a fronte del rischio di incorrere in possibili violazioni delle sanzioni, in particolare nelle regioni di Donetsk e Luhansk.

Dopo un esame istruttorio condotto all'interno del Gruppo RELEX (mentre le altre misure sono sempre state discusse direttamente in COREPER), il 13 aprile il Consiglio ha dunque chiarito le **eccezioni per motivi umanitari** al sistema delle sanzioni. Sono stati in particolare definiti i soggetti le cui attività, di carattere appunto umanitario, consentono deroghe. Si tratta non solo di Croce Rossa,

agenzie dell'Onu o delle altre organizzazioni che lavorano per conto dell'Ue, ma anche delle Ong riconosciute o autorizzate dall'Unione o dagli Stati membri, oltre che delle agenzie specializzate di questi ultimi (come la Protezione civile).

La decisione del Consiglio prevede un **sistema di esenzioni** sia per le sanzioni settoriali relative alle "zone non controllate dal governo" delle regioni di Donetsk e Luhansk, sia per le sanzioni individuali (che sono ad individui o a persone giuridiche).

Nel [primo caso](#) le esenzioni riguardano gli acquisti o i trasferimenti di beni, tecnologie e servizi destinati a finalità esclusivamente umanitarie, da parte di:

- organismi pubblici o privati che ricevono finanziamenti dagli Stati membri o dall'Ue;
- organizzazioni o agenzie (come Croce Rossa, agenzie Onu, Banca Mondiale e simili) che operano come *partner* umanitari dell'Unione in virtù di accordi quadro;
- organizzazioni o agenzie cui l'Ue rilascia il certificato di partenariato umanitario o che sono riconosciute e autorizzate dagli Stati membri;
- le agenzie specializzate degli Stati membri.

Altre organizzazioni possono essere autorizzate, in via derogatoria, da parte degli Stati membri.

Per le [misure restrittive individuali](#), l'esenzione è fissata in via generale solo per le organizzazioni della prima categoria (*partner* umanitari dell'Ue, che operano sulla base di un accordo quadro). Per gli altri operatori umanitari, sono gli Stati membri ad autorizzare (con il silenzio-assenso), **l'utilizzo di fondi e risorse economiche** che altrimenti sarebbero bloccati dalle sanzioni.

Il sistema adottato dal Consiglio lascia dunque molto spazio all'**elemento fiduciario**, sia rispetto ai singoli operatori umanitari, sia nelle relazioni reciproche tra gli Stati membri. Questi sono tenuti a scambiarsi regolarmente informazioni sulle certificazioni delle associazioni e sulle autorizzazioni che concedono, in modo da armonizzare progressivamente i criteri di valutazione. Si tratta dunque di un sistema adottato in via "sperimentale", su cui il Consiglio dovrà mantenere un controllo costante, per evitare ogni forma di ingiustificata **elusione delle sanzioni**.

### **Il sesto "pacchetto sanzioni" (3 giugno)**

Dopo quasi un mese di complesse trattative, nel Consiglio europeo del 30 e 31 maggio i leader dei Paesi Ue hanno raggiunto un accordo politico sul **sesto pacchetto** di sanzioni. Le misure sono poi state approvate legalmente dal [Consiglio Ue](#) il **3 giugno**. Il pacchetto prevede in primo luogo il divieto di importazione via mare di petrolio (a partire dal prossimo **5 dicembre**) e prodotti petroliferi (a partire dal prossimo 5 febbraio). Specifiche eccezioni sono previste per alcuni **Paesi particolarmente dipendenti dal petrolio russo**: per la **Bulgaria** il divieto di import scatterà il 31 dicembre 2024, mentre la **Croazia** potrà essere autorizzata a importare gasolio sottovuoto, necessario per le proprie raffinerie, fino al 31 dicembre 2023.

Resta invece consentita **l'importazione di petrolio via oleodotto**, fino ad una prossima decisione del Consiglio (anche se i Paesi interessati sono fin d'ora invitati a prendere "ogni misura necessaria" per trovare sistemi di rifornimento alternativi). La **Germania** e la **Polonia** hanno comunque assunto l'impegno a bloccare queste importazioni entro la fine del 2022. In questo modo - secondo le stime dei vertici Ue - si può prevedere una riduzione degli acquisti del 90 % entro l'anno. I Paesi che ricevono petrolio via oleodotto non possono comunque rivendere, né all'interno dell'Unione né a Stati terzi, il petrolio acquistato dalla Russia o i prodotti raffinati (per questi ultimi il divieto scatta dopo 8 mesi, che diventano 18 per la **Repubblica Ceca**). Per i Paesi senza sbocchi al mare, inoltre, si prevede

la possibilità di **misure temporanee d'emergenza**, in caso di interruzione, dovuta a eventi esterni, degli approvvigionamenti via oleodotto.

Il Consiglio non ha accolto la proposta della Commissione di vietare alle navi di Paesi Ue il **trasporto del petrolio russo a Paesi terzi**, ma ha vietato agli operatori Ue (fatti salvi, per sei mesi, i contratti in essere) di assicurare o finanziare questi trasporti, riducendone prevedibilmente la fattibilità.

Nel pacchetto rientrano anche il divieto di export verso Mosca (e verso la Bielorussia) di 80 prodotti potenzialmente impiegabili per fabbricare armi chimiche, un'ulteriore ampliamento dei **prodotti tecnologici** non esportabili e dei soggetti che non possono acquistare **beni "dual use"**.

Il Consiglio ha anche deciso di escludere dal **circuito Swift** altre tre banche russe, tra cui Sberbank, principale istituto del Paese. Viene anche ampliata la lista di **servizi finanziari, commerciali e informatici** (come consulenza fiscale, contabilità e fornitura di cloud) che non possono essere prestati a favore di società russe.

Per **contrastare la disinformazione** di Mosca, sono sospese le trasmissioni nei Paesi Ue di altri tre canali televisivi pubblici russi.

Per quanto riguarda le **sanzioni individuali** (che prevedono essenzialmente il congelamento dei beni, il blocco dei contratti e il divieto di ingresso nella Ue) il Consiglio ha colpito **45 militari ritenuti responsabili di atrocità** commesse in particolare a Boutcha e durante l'assedio di Marioupol. Colpiti anche i responsabili della creazione del cosiddetto "Comitato per la pace e l'ordine" di Kherson. Nella lista dei sanzionati figura anche **Alina Kabaeva**, presunta compagna di Putin e presidente del Consiglio d'amministrazione del National Media Group, oltre che familiari del portavoce presidenziale, Dimitri Peskov e altri politici e dirigenti industriali. Sanzioni individuali colpiscono anche **altre 18 società ed entità** operanti nei settori militare, informatico e della logistica.

### **Il settimo "pacchetto sanzioni" (21 luglio)**

Il nuovo pacchetto adottato dal Consiglio si caratterizza per una serie di **misure di adeguamento delle sanzioni già esistenti**, allo scopo di assicurare una loro migliore attuazione e di meglio garantire la sicurezza giuridica degli operatori economici

In effetti le **conclusioni del Consiglio europeo del 23 e 24 giugno**, che impegnavano l'Ue a "proseguire" i lavori sulle sanzioni erano state da subito interpretate in maniera divergente. Alcuni Stati membri, in particolare Polonia e Paesi Baltici, avevano subito avanzate proposte per introdurre nuove misure restrittive (compreso il blocco del gas e l'esclusione dai circuiti internazionali di tutte le banche russe), e per allungare la tempistica del loro rinnovo (da sei a dodici mesi). Nel Consiglio, vista la faticosa trattativa che - come detto- aveva portato all'approvazione del pacchetto del 3 giugno, e anche in virtù del lungo periodo transitorio previsto per alcune delle sanzioni già approvate (in particolare di quelle sul petrolio) ha invece prevalso la decisione di concentrarsi sulla migliore applicazione delle misure esistenti.

Tra le nuove misure significative si registra solo il **divieto di importazione di oro e gioielli**, già sancito in ambito G7 (che comprende il Regno Unito, principale mercato del settore). Per contrastare fenomeni elusivi, sono state anche meglio precisate le liste di prodotti vietati, in particolare per quanto

riguarda il **dual-use civile militare** e gli obblighi di comunicazione delle autorità nazionali sul congelamento dei beni.

Le nuove misure estendono inoltre l'attuale divieto di accesso ai porti anche alle **chiuse** per evitare l'elusione delle sanzioni e ampliano il divieto di accettare **depositi** ricomprendendovi quelli di persone giuridiche, entità o organismi stabiliti in paesi terzi i cui proprietari di maggioranza sono cittadini russi o persone fisiche residenti in Russia. L'accettazione di depositi per **scambi transfrontalieri** non vietati sarà subordinata alla previa autorizzazione dell'autorità nazionale competente.

Il Consiglio ha anche introdotto inoltre una serie di **chiarimenti alle misure esistenti** in settori quali appalti pubblici, aviazione e giustizia.

Il Consiglio ha anche aggiunto all'elenco delle **sanzioni individuali** 48 persone (tra politici, militari, oligarchi e personaggi dello spettacolo) e 9 entità giuridiche, tra cui **Sberbank, principale istituto bancario russo** (già escluso dal circuito Swift), e poi società commerciali e istituti finanziari, ma anche la Fondazione per la diplomazia fondata nel 2010 dall'allora presidente Medved.

Per favorire l'accordo (mediato dalla Turchia) per l'esportazione di grano e altri prodotti alimentari dai porti ucraini, il Consiglio Ue ha anche deciso di introdurre una **deroga** al congelamento dei beni e al blocco delle attività delle banche sanzionate, **per i pagamenti dei prodotti agricoli** (facilitando così anche le esportazioni russe).

Nel frattempo, il 13 luglio, la Commissione europea aveva pubblicato delle **linee guida per i trasferimenti di beni tra la Federazione russa e l'enclave di Kaliningrad**. Si tratta di un tema assai delicato, che all'inizio dell'estate aveva innescato una fortissima tensione tra Mosca e Vilnius, vista la decisione della Lituania di sottoporre a forti limitazioni l'attraversamento del proprio territorio. Le linee guida chiariscono che il transito nel territorio Ue è vietato, con qualsiasi mezzo di trasporto, per materiali e tecnologie militari e dual use, incluse nella lista dei beni sanzionati. Il **trasporto su strada** è vietato anche per gli altri beni sanzionati (dal ferro al cemento, dai prodotti petroliferi al legname). Per tali beni, è invece consentito il **trasporto via treno**. Alla Lituania viene affidato il controllo dell'andamento dei volumi di transito (nei due sensi) tra Mosca e Kaliningrad, per verificare che essi "rimangano nella media storica degli ultimi tre anni", e non subiscano crescite tali da evidenziare l'intento di aggirare le sanzioni.

Si può anche segnalare che il 4 agosto il Consiglio Ue ha aggiunto all'elenco delle persone l'ex presidente filorusso dell'Ucraina, **Viktor Yanukovych**, che già in passato era stato sottoposto a sanzioni, parzialmente annullate, però, dalla Corte di giustizia, nonché il figlio Oleksandr, accusato di aver condotto transazioni con i gruppi separatisti nella regione del Donbas.

### **L'ottavo "pacchetto sanzioni" (6 ottobre)**

La misura più significativa approvata ad ottobre – già accennata all'inizio – è la deroga al divieto per le compagnie Ue di esportare petrolio e prodotti petroliferi dalla Russia verso paesi terzi (concordato a giugno, che sarebbe entrato in vigore rispettivamente a dicembre e a febbraio 2023). Sulla scia dell'accordo raggiunto a settembre in sede G7 (con lo scopo di ridurre le conseguenze negative per l'economia mondiale di un'eccessiva scarsità di fonti energetiche), il Consiglio ha stabilito che le compagnie Ue potranno fornire i **servizi di navigazione e gli altri servizi necessari** al trasporto di petrolio (assicurazione, finanziamenti, intermediazione, ecc.) **se il prezzo di vendita**

è inferiore ad un tetto massimo (da fissare all'unanimità da parte dei 27). In assenza della fissazione di questo "price cap", il divieto di prestare servizi non entra in vigore.

Per chiudere l'accordo, il Consiglio ha dovuto superare **perplexità**, di metodo e di merito, **avanzate da diversi Stati**. Alcuni Paesi (a cominciare da Polonia, Spagna e Paesi Bassi) hanno lamentato una loro ridotta partecipazione al processo decisionale, visto che l'Ue ha fatto proprio un modello di intervento già delineato in seno al G7 (di cui fanno parte solo Italia, Germania e Francia). L'Ungheria – al solito – ha posto il tema delle possibili ritorsioni russe, mentre altri Paesi (in particolare Cipro, Grecia e Malta) hanno sollevato la questione della difesa dei propri interessi nel settore marittimo, a fronte della concorrenza dei Paesi non vincolati a rispettare il *price cap*. La Commissione ha comunque garantito un'attenta valutazione del meccanismo, anche attraverso il confronto con i settori industriali interessati, per evitare pratiche scorrette (come il cambio di bandiera delle imbarcazioni) e garantire un'applicazione uniforme della misura.

Il Consiglio ha anche ampliato le categorie dei beni soggetti a divieto di import dalla Russia, nel **settore del ferro e dell'acciaio**, anche se con un meccanismo transitorio per i prodotti semi-lavorati fino a due anni, per tener conto delle obiezioni dei Paesi (tra cui **l'Italia**, oltre a Repubblica ceca e Belgio) particolarmente colpiti da un blocco immediato (che hanno così tempo per trovare fornitori alternativi). Per evitare la concorrenza di operatori extra-Ue è previsto anche il divieto di importare da Paesi terzi nell'Ue prodotti sanzionati, misura che però scatterà solo nel settembre 2023.

Il divieto di esportare **beni funzionali ai settori tecnologici e della difesa** (compresi quelli "dual use") è stato esteso a nuove categorie (tra cui nuove tipologie di semiconduttori, circuiti elettrici, fotocamere e strumentazione per gli aerei). Ampliato anche l'elenco dei **servizi che è vietato fornire** a soggetti russi, che ricomprendere ora anche servizi di ingegneria, consulenza legale e informatica (con deroghe per quanto necessario all'approvvigionamento energetico Ue e per infrastrutture critiche per l'ambiente e la salute). Tra i beni sottoposti al divieto di importazione vengono aggiunti plastica, altri prodotti tessili e di pelle, ceramiche e alcune pietre preziose (ma non i **diamanti**, per l'opposizione del Belgio). Introdotte alcune deroghe ai divieti esistenti per le attività necessarie al funzionamento di **impianti nucleari civili** (su richiesta dall'Ungheria), e più in generale per la cooperazione e la ricerca nel settore (cui sono interessati anche altri Paesi).

Il divieto totale di attività commerciale con le **zone occupate** di Donetsk e Luhansk, tranne che per i beni autorizzati dal governo ucraino, viene esteso anche alle regioni di **Kherson e Zaporizhzhia**.

Vietata anche ogni transazione con il Registro marittimo russo.

Con la cosiddetta "**norma Schroeder**", proposta proprio dalla Germania, è stato introdotto il divieto per i cittadini russi di far parte dei consigli d'amministrazione delle società statali russe sottoposte a sanzioni. Vengono anche introdotte norme per evitare "**l'aggiramento**" delle **sanzioni**, colpendo i soggetti che indirettamente - ma con comportamenti concreti e a determinate condizioni - facilitano la violazione delle sanzioni. Rafforzate anche le misure contro gli assetti in **criptovalute**, che sono sanzionati indipendentemente dall'ammontare (e non più, come in precedenza, solo se superiori a 10 mila euro).

La lista dei soggetti sanzionati si amplia a **30 nuovi individui** (tra organizzatori dei referendum illegali, militari e personalità dei media) e **7 nuove società** (tra cui nuove industrie belliche).

### **Il nono "pacchetto sanzioni" (16 dicembre 2022)**

Il nono [pacchetto](#) di sanzioni è stato formalizzato dal Consiglio il 16 dicembre, dopo l'accordo raggiunto tra i leader dei 27 nel Consiglio europeo del giorno precedente.

Le misure consentono di **colmare alcune lacune** dei pacchetti precedenti, sia per quanto riguarda determinati settori "*dual use*" (come droni e componentistiche), sia per individui e società ancora non listati (anche nell'ambito della difesa).



Il Consiglio è intervenuto nel delicato settore delle **esportazioni di prodotti agricoli e fertilizzanti**, verso Paesi terzi. Pur non essendo settori colpiti da embargo, il coinvolgimento in questo mercato di oligarchi colpiti da sanzioni aveva generato una certa insicurezza tra gli operatori del settore. Per facilitare l'approvvigionamento da parte dei paesi più poveri, gli Stati membri potranno ora (previa consultazione della Commissione e col rispetto di specifiche linee guida) "scongelare" i beni di individui e società che - si legge nella decisione - prima di essere listati "hanno svolto un ruolo significativo nel commercio internazionale di prodotti agricoli e alimentari". La deroga era stata sostenuta da alcuni Paesi (tra cui l'Italia), anche per le sollecitazioni del **Segretario generale dell'Onu**. La misura è stata circoscritta il più possibile, per le preoccupazioni espresse da Commissione, Polonia e Paesi Baltici.

Il Consiglio ha anche approvato (su richiesta di Grecia e Malta) una limitata eccezione ai divieti di importazione e trasporto di prodotti petroliferi, per il **condensato di gas naturale**. Allentate anche le restrizioni alla riesportazione di petrolio raffinato da parte della **Bulgaria** (che ha una deroga per continuare a importare petrolio russo via mare fino alla fine del 2024), ma solo per le "quote storiche" e per le quantità che non possono essere stoccate nel Paese per motivi di sicurezza.

Nella lista delle **sanzioni individuali** sono state inserite 141 nuove persone e 49 nuove entità giuridiche. Tra i politici ci sono nuovi membri del governo e 42 parlamentari. Colpiti dalle misure restrittive anche membri **della Corte costituzionale**, membri delle autorità illegali nelle zone occupate e 11 persone ritenute coinvolte nel **trasferimento forzato in Russia di minori ucraini**. Sanzionati anche quattro membri della famiglia dell'oligarca Kovalchuk e due figlie del leader ceceno Kadyrov. Congelati i beni di altre due **banche russe**, compresa una sussidiaria operante nell'Ue, e della Banca di sviluppo regionale, oltre che di una serie di altre entità come agenzie di comunicazione, organizzazioni paramilitari e entità industriali.

Per contrastare le attività di disinformazione, il Consiglio ha anche deciso di sospendere le licenze di trasmissione per **quattro nuove reti russe**, considerate sotto il controllo diretto o indiretto del governo (anche se ai loro giornalisti non sarà vietato di svolgere la propria attività all'interno dell'Unione). Sono poi estesi divieti di esportare (anche indirettamente) verso Mosca prodotti necessari all'**industria aeronautica e dello spazio** (in particolare motori), con particolare attenzione ai **droni** (compresi quelli "giocattolo"), vietando anche le triangolazioni con l'**Iran**. Vengono colpiti dalle sanzioni anche altri beni tecnologici (generatori elettrici, pc portatili e componentistica, circuiti stampati, sistemi *gps*, telecomandi, fotocamere, visori notturni, lenti, ecc.). Proibiti nuovi investimenti nell'**industria estrattiva russa**, con alcune eccezioni per materie prime critiche (come titanio, alluminio, concimi minerali e terre rare).

Vengono ampliati anche i divieti nel settore della **fornitura di servizi**: alle attività già vietate si aggiunge la fornitura di servizi pubblicitari, ricerche di mercato, sondaggi e analisi. Il divieto per i cittadini Ue di far parte degli **organi direttivi di entità russe** viene esteso a tutte le società pubbliche o comunque direttamente o indirettamente controllate dal governo (con alcune eccezioni, tra cui quella, di cui beneficia anche Eni, per le società coinvolte nel trasporto dalla Russia di petrolio proveniente da paesi terzi).

Nel frattempo, il **5 dicembre**, era **entrato in vigore il divieto di importazione di petrolio via mare**, deciso (*vedi supra*) a giugno. Il divieto ha avuto conseguenze dirette anche per le strutture produttive nel territorio Ue sotto il controllo russo, come la **Isab Lukoil di Priolo**, in Sicilia (in relazione al quale lo stesso 5 dicembre il governo ha approvato il [decreto legge n. 187](#), poi convertito nella legge 1 febbraio 2023, n. 10).

Il 5 dicembre è scattato anche il **divieto, per le società Ue, di fornire servizi di navigazione, intermediazione e assicurazione per la vendita di petrolio russo a Paesi terzi, se il prezzo di vendita è superiore a 60 dollari al barile**. L'entrata in vigore di questa misura è rimasta in sospeso fino all'ultimo, viste le divisioni tra gli Stati membri sull'entità del "*price cap*" (tra chi intendeva ridurre

al massimo i margini di profitto di Mosca, chi era preoccupato per le conseguenze per l'economia mondiale e chi era interessato a difendere le proprie società attive nel settore della navigazione). Alla fine l'Ue ha fatto proprio il tetto già concordato in linea di massima **a livello di G7** (di cui fanno parte Italia, Germania e Francia ma non la Spagna, che infatti ha lamentato un proprio ridotto coinvolgimento). Dopo il via libera dell'Ue, il tetto è entrato in vigore anche per gli altri Paesi del G7 (esteso a tutti gli Stati che decideranno di applicarlo volontariamente, come l'Australia). Resta salvo l'impegno ad **abbassare il tetto in caso di riduzione dei prezzi di mercati**, in modo che esso sia comunque inferiore almeno del 5%.

Resta il delicato tema dell'**applicazione della misura**, per cui sarà anche necessario controllare la veridicità delle informazioni in tutte le fasi delle transazioni, dal venditore (cioè Mosca) fino ai Paesi acquirenti. I primi giorni di applicazione delle nuove regole sono stati caratterizzati da un notevole attivismo delle **autorità turche**, impegnate nel controllo della documentazione delle petroliere in navigazione del mare Nero, in particolare per accertare l'adempimento degli obblighi di assicurazione dei natanti.

### **Il decimo "pacchetto sanzioni" (25 febbraio 2023)**

Dopo faticose trattative, (e con un giorno di ritardo rispetto alla data simbolica del primo anniversario dell'invasione), sabato 25 febbraio il Consiglio Ue ha approvato il [decimo pacchetto](#) di sanzioni.

Il pacchetto comprende intanto l'**estensione del divieto di export per una nuova serie di prodotti industriali e tecnologici a potenziale duplice uso** come veicoli specializzati, ricambi per motori di camion e aerei, antenne, terre rare, gru, circuiti elettronici e termocamere (per un valore stimato di oltre 11 miliardi di euro). Sono previste possibili deroghe, previa autorizzazione delle autorità nazionali, per alcune produzioni (ad esempio i beni in titanio) e alcuni prodotti per uso domestico (come i forni).

Sul fronte delle importazioni, le sanzioni colpiscono prodotti come **gomma sintetica** (con un regime transitorio, chiesto anche dall'Italia, fino al 30 giugno 2024), **bitume e materiali correlati** (restano invece fuori, tra l'altro, uranio e prodotti per il nucleare civile, per l'opposizione dell'Ungheria, e i diamanti, per i forti interessi del Belgio nel settore).

Per rafforzare l'autonomia energetica dell'Ue ed evitare misure speculative, è stata vietata la cessione a soggetti russi di **impianti di stoccaggio** (con una possibile deroga per l'approvvigionamento critico all'interno dell'Ue)

Introdotta anche il **divieto per cittadini russi di assumere posizioni di rilievo in società di gestione di infrastrutture critiche** nell'Ue.

Per chiarire alcuni punti di **incertezza giuridica**, è stata introdotta una deroga al divieto di compiere attività con entità russe, per liquidare le imprese in partecipazione o effettuare le operazioni di disinvestimento. Allo stesso modo il Consiglio ha autorizzato lo svincolo delle merci arrivate fisicamente nel territorio dell'Ue prima dell'entrata in vigore del rispettivo divieto di importazione.

Per limitare il rischio di elusione delle misure restrittive, è stato anche **vietato il transito attraverso il territorio russo** dei beni e tecnologie a duplice uso nonché di armi esportati dall'Unione. Il Consiglio ha anche **rafforzato gli obblighi di comunicazione** per gli operatori, compresi le banche centrali, che detengono riserve (congelate) della Banca centrale russa (per cui vige un divieto di effettuare operazioni). Sempre in tema di implementazione delle sanzioni, il pacchetto contiene anche un obbligo generale, gravante sulle persone fisiche e giuridiche, di trasmettere allo Stato membro (e alla Commissione) ogni informazione utile a favorire l'attuazione del regime sanzionatorio.

Per quanto riguarda le **sanzioni individuali, 34 nuove entità** sono state aggiunte alla lista dei soggetti implicati direttamente o indirettamente nello sforzo bellico, comprese fondazioni, società e movimenti propagandistici (il numero complessivo arriva così a 205). Tra le società sanzionate anche una compagnia di navigazione basata a Dubai e accusata di aiutare la Russia ad aggirare le sanzioni. Nell'elenco anche **tre nuove banche** (tra cui Alfa-Bank, principale istituto privato del Paese), che – come le banche già sanzionate- sono autorizzate a svolgere operazioni solo per il commercio prodotti agricoli e alimentari (compresi i fertilizzanti). Sanzionati anche **87 nuovi individui** (il numero complessivo arriva a 1473), tra esponenti politici, funzionari pubblici (compresi quelli nominati nelle regioni annesse illegalmente), militari, imprenditori e giornalisti. Colpite anche persone e associazioni coinvolti nella **deportazione e nell'adozione illegale di minori ucraini**. Listati, per la prima volta, anche **persone ed entità iraniane**, coinvolte nella fornitura di droni a Mosca.

Per **contrastare la disinformazione russa**, il Consiglio ha disposto la sospensione delle licenze per due nuovi media, in lingua araba, controllati dal Cremlino.

Si può anche ricordare che il **5 febbraio** scorso è entrato in vigore il **divieto di importazione nell'Ue di prodotti petroliferi dalla Russia** (diesel, benzina, ecc.). Il bando, che segue di 3 mesi il divieto di importazione del greggio (entrato in vigore il 5 dicembre), era stato deciso nel giugno del 2022, nell'ambito del sesto pacchetto di sanzioni (*vedi sopra*). Per consentire l'entrata in vigore della misura, gli Stati membri (in coordinamento con le decisioni assunte in sede di G7) hanno definito due nuovi **price cap** su questi prodotti (100 dollari/barile per i prodotti raffinati di alta qualità, come diesel e benzina, 45 dollari/barile per quelli di fascia inferiore). Come già per il greggio, se i prodotti sono venduti (a Paesi terzi) al di sopra di queste soglie, le società Ue (e degli altri Paesi che hanno adottato la misura, cioè G7 e Australia) hanno il divieto di fornire servizi di navigazione, assicurazione e altro.

---

26 giugno 2023

*a cura di Federico Petrangeli*

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.