



Senato della Repubblica

DOCUMENTAZIONE EUROPA

Servizio affari internazionali

Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

Servizio Studi

4/6

giugno 2024

LE SANZIONI DELL'UNIONE EUROPEA NEI CONFRONTI DELLA FEDERAZIONE RUSSA

*Il 24 giugno, dopo settimane di aspre discussioni, il Consiglio ha approvato il XIV pacchetto di sanzioni nei confronti della Federazione russa. Il Consiglio non è riuscito a rispettare la scadenza che si era prefissata, cioè la Conferenza di pace in Svizzera del 15 e 16 giugno, ma è riuscito comunque a varare le misure prima del Consiglio europeo di fine mese, che conclude la presidenza belga. Le sanzioni più significative riguardano il **gas liquefatto (GNL)**, anche se non si tratta di un divieto di importazione, ma di misure volte a **ridurre l'accesso russo al mercato mondiale**. Altre misure riguardano il sistema bancario, i collegamenti aerei, il trasporto merci via terra e l'import-export di determinate merci. Molto ridotti, rispetto alle proposte iniziali della Commissione, sono gli **obblighi di controllo delle società sulle sussidiarie che operano in Paesi terzi**, e che spesso sono il veicolo di triangolazioni per eludere le sanzioni. Una battuta d'arresto (anche per la ferma opposizione tedesca) c'è anche sulla "no Russia clause", il divieto contrattuale di riesportazione, che per il momento non viene estesa ad altri prodotti rispetto a quelli per cui è già in vigore (anche se la Commissione è stata incaricata di approfondire il tema). Il pacchetto contiene anche misure a **tutela patrimonio culturale dell'Ucraina**. **Le sanzioni individuali colpiscono 69 persone e 47 entità** (compresa la società che gestisce il porto dove arrivano le armi dalla **Corea del Nord**).*

*Si può infine segnalare che lo scorso 27 maggio il Consiglio ha istituito un nuovo quadro di misure restrittive per **gravi violazioni o abusi dei diritti umani in Russia**, per colpire la repressione della società civile e dell'opposizione interna. Il nuovo regime, che amplia quello generale per violazione dei diritti umani, è stato proposto dall'Alto rappresentante a seguito della **morte di Alexei Navalny**, avvenuta in una prigione siberiana lo scorso febbraio. Tra il 27 e il 31 maggio il Consiglio ha anche stabilito ulteriori sanzioni per contrastare la **disinformazione** sostenuta dal Cremlino e per colpire **entità iraniane** e **nord-coreane** coinvolte nel trasferimento di armi a Mosca.*

Per i precedenti pacchetti sanzionatori nei confronti della Federazione russa si veda [qui](#).

IL XIV PACCHETTO DI SANZIONI

Le misure più significative (ed attese) sono quelle che riguardano il **gas liquefatto (GNL)**, e in particolare: a) **il divieto di riesportazione, al di fuori dell'Ue**, del gas liquefatto dai porti europei; b) **il divieto di nuovi investimenti** per il completamento di progetti relativi al GNL russo (come i terminali nel Baltico e nell'Artico). La misura riguarda sia i trasferimenti da nave a nave che i trasferimenti da nave a terra, nonché le operazioni di ricarica. Le **misure non introducono quindi un divieto di import¹**, ma hanno l'obiettivo di **ridurre l'accesso russo al mercato mondiale**, che finora avveniva in gran parte attraverso i porti europei. La Commissione europea monitorerà l'attuazione e lo sviluppo di questa decisione e, se necessario, potrà proporre misure di mitigazione.

Molta attenzione ha suscitato, anche **il divieto per partiti politici, fondazioni politiche, organizzazioni non governative, compresi think tank, e fornitori di servizi giornalistici di "accettare finanziamenti, donazioni o altri vantaggi economici o sostegno direttamente o indirettamente" dalla Russia** e dai suoi affiliati. Vietato anche l'elargizione da parte del Cremlino di finanziamenti a soggetti "che partecipano ai processi di formazione dell'opinione pubblica".

Per quanto riguarda il **sistema bancario**, viene vietato agli istituti UE che operano fuori dalla Russia di collegarsi al **nuovo sistema di messagistica SPFS**, adottato da Mosca dopo la disconnessione dei principali istituti dal sistema SWIFT. Le banche Ue possono comunque continuare ad interagire con istituti russi che utilizzano il sistema SPFS, a condizione che non si colleghino esser stesse a tale sistema. Introdotto anche divieto, per gli operatori dell'Unione, di **effettuare operazioni con enti creditizi e finanziari** che, a giudizio del Consiglio, rivestano **un ruolo nel sostenere la base industriale russa** mediante l'esportazione o l'acquisizione di armi, beni e tecnologie a duplice uso, e beni e tecnologie elencati in appositi allegati

Per la prima volta, l'UE ha adottato una **misura mirata** rivolta a navi indicate in un elenco allegato, che sono soggette al **divieto di accesso ai porti e al divieto di fornitura di servizi**. Queste navi possono essere designate per vari motivi, come il trasporto di attrezzature militari per la Russia, il trasporto di grano ucraino rubato e il sostegno allo sviluppo del settore energetico russo. Vi rientrano anche le petroliere della c.d. "**flotta fantasma**" (*su cui si veda più avanti*), che aggirano i limiti fissati dall'UE e dalla *Price Cap Coalition*, adottando pratiche di spedizione ingannevoli in completo disprezzo degli standard internazionali. L'elenco allegato alla decisione del Consiglio contiene già 27 imbarcazioni, numero che probabilmente salirà con le prossime tornate sanzionatorie. Sempre in tema di trasporti, il pacchetto contiene anche **ulteriori restrizioni ai collegamenti aerei e al trasporto merci via terra**.

Viene anche introdotto il divieto di acquistare, importare, trasferire o esportare "**beni del patrimonio culturale dell'Ucraina**" e altri beni che abbiano rilevanza archeologica, storica o culturale se sussistano ragionevoli motivi di sospettare che siano usciti illegalmente dall'Ucraina.

Un tema particolarmente divisivo è stata la possibile estensione delle c.d. "**no Russia clause**", cioè il divieto per contratto di riesportare in Russia il prodotto sensibile acquistato. Ad oggi essa opera

¹ L'Ungheria, da sempre contraria a qualsiasi divieto sul gas, ha anche presentato un dichiarazione "per riaffermare che le disposizioni adottate nel 14° pacchetto di sanzioni non costituiscono in alcun modo un precedente e non possono essere considerate come il primo passo di un approccio graduale verso l'imposizione di un divieto di importazione di GNL russo. L'Ungheria è contraria a tale approccio per principio e continuerà a opporsi a qualsiasi proposta di questo tipo in futuro."

solo **per armi e per beni e tecnologie sensibili**, indicate in un apposito allegato. il tentativo di estenderne la portata ad altri prodotti, di prevederla anche nelle procedure di evidenza pubblica e, soprattutto, di prevedere la clausola anche per le **società controllate** in paesi terzi è però fallito, soprattutto per le resistenze tedesche, La Commissione valuterà comunque l'impatto della norma attuale e formulerà proposte di modifica. Molto ridotti, rispetto alle proposte iniziali della Commissione, anche gli **obblighi di controllo delle case madre sulle sussidiarie**, che sono spesso protagoniste delle triangolazioni elusive delle sanzioni. Gli operatori dell'Unione dovranno comunque **"impegnarsi al massimo"** per garantire che le loro controllate non partecipino ad attività elusive, con controlli e procedure adeguate, tenendo però anche conto il tipo di attività e il Paese di stabilimento.

Viene anche introdotta (tema molto caro all'Italia) la possibilità di ottenere **risarcimenti**, presso gli organi giurisdizionali degli Stati membri, per cittadini e società UE che abbiano subito danni per le loro attività in Russia (come **espropri e vendite forzate di società**). Viene anche introdotta una norma per **favorire il ravvedimento** di chi rivela spontaneamente la violazione di una sanzione.

Ulteriori restrizioni, sul fronte dell'export, sono introdotte per sostanze chimiche, terre rare, materiali da escavazione e monitor, mentre sul fronte dell'**import** ci sono ulteriori limiti per l'**elio**. Il Consiglio fa invece un piccolo passo indietro sul tema dei **diamanti**, limitando i vincoli alla circolazione di quelli importati fino al 31 dicembre 2023 e sospendendo, il divieto di import di gioielli contenenti diamanti, in attesa di allinearsi con il G7.

Alla lista delle sanzioni individuali vengo aggiunte **69 nuove persone**, tra uomini d'affari, membri dell'esercito e della magistratura, nonché membri dei servizi segreti coinvolti nella persecuzione religiosa in Crimea. Sanzionate anche **47 nuove entità**, tra cui la società che gestisce il porto utilizzato per ricevere **armi dalla Corea del Nord** e diverse associazioni coinvolte nella deportazione dei bambini dall'Ucraina.

Il Consiglio ha poi aggiunto **61 nuove società** all'elenco di coloro che sostengono direttamente il complesso militare russo e sono **sogetti a restrizioni più severe all'esportazione di beni e tecnologie a duplice uso**. Come già nei precedenti pacchetti sanzionatori, alcune di queste entità, che sono ritenute coinvolte nell'elusione delle sanzioni, hanno sede in paesi terzi (in questo caso **Cina, Kazakistan, Kirghizistan, Turchia ed Emirati Arabi Uniti**).

Confermata infine la deroga "orizzontale" a tutte le sanzioni per consentire la costruzione, il funzionamento e la manutenzione del progetto di **centrale nucleare ungherese Paks II**, di produzione russa. Rinnovata anche la deroga a *price cap* sul petrolio, per le esigenze energetiche del **Giappone**.

L'UTILIZZO DEI BENI CONGELATI DELLA BANCA CENTRALE RUSSA DELL'UCRAINA

Per quanto riguarda questo tema, **il 21 maggio** il Consiglio ha [deciso](#) che i **profitti derivanti da entrate inattese e straordinarie dei beni congelati della Banca centrale russa**, detenuti nel territorio UE (in larga misura in Belgio) siano utilizzati per il **sostegno militare all'Ucraina**, nonché per sostenere le capacità dell'industria della difesa e per la ricostruzione del Paese.

Secondo quanto stabilito dal Consiglio, gli istituti di credito che detengono attività e riserve sovrane russe superiori a 1 milione di euro, dovranno versare i corrispondenti profitti netti, accumulati a partire dal 15 febbraio 2024. Gli importi saranno versati all'UE su base semestrale e saranno in

gran parte (al **90%**) **utilizzati per un ulteriore sostegno militare all'Ucraina attraverso lo Strumento europeo per la pace** (ma con regole specifiche). Il **10 %** sarà invece impiegata per sostenere le capacità dell'industria della difesa ucraina e la ricostruzione, attraverso diversi programmi UE. Con questa quota il Consiglio ha tenuto conto dei vincoli, anche di natura costituzionale, che impediscono ad alcuni Stati di contribuire al finanziamento diretto delle forniture militari. Questa allocazione sarà rivista annualmente e per la prima volta prima del 1° gennaio 2025.

I gestori finanziari saranno autorizzati a trattenere provvisoriamente una quota di circa il 10% del contributo finanziario per soddisfare i requisiti di legge in materia di capitale e di gestione del rischio.

Secondo le stime della Commissione, nel territorio UE tali **assetti ammonterebbero a oltre 210 miliardi di euro**, di cui 191 detenuti in **Belgio** e 21 in un altro Stato di cui non si fa il nome (ma che è presumibilmente il **Lussemburgo**). Considerato che la sanzioni imposte nei confronti della Federazione russa impediscono di trasferire interessi, cedole o dividendi alla Banca centrale russa o ad entità ad essa collegati, i depositari centrali di questi fondi (e in particolare il principale gestore, la società belga *Euroclear*) hanno continuato a reinvestirli, producendo un **“accumulo straordinario e inatteso” di liquidità** nei loro bilanci. La decisione del Consiglio non riguarda quindi gli assetti in sé, ma **gli interessi** che essi continuano a fruttare in virtù delle normali attività di investimento svolte dagli intermediari finanziari. Oltre ad avere un innegabile valore simbolico, secondo alcune stime la misura potrebbe fruttare **fino a 3 miliardi di euro l'anno** (che però aumentano se si considerano la netto delle tasse, cui il Belgio ha già dichiarato di voler rinunciare).

A seguito di questa decisione, attesa ed apprezzata, al **recente vertice in Puglia (14 giugno) i Paesi del G7** hanno potuto assumere l'impegno (per ora solo politico) di **emettere finanziamenti, fino a 50 miliardi di euro**, a favore dell'Ucraina, **garantiti e rimborsati dai profitti inattesi dei beni russi congelati**. Per fare ciò è ovviamente necessario il coinvolgimento dell'Unione, nel cui territorio (in gran parte in Belgio) è conservata l'ammontare più consistente di tali beni. Le somme sarebbero prese in prestito, nei rispettivi ordinamenti, dai Paesi G7 non UE (Usa, Canada, Giappone e Regno Unito) e dall'Unione Europea. Per quest'ultima il prestito bilaterale dovrebbe basarsi sull'assistenza macro finanziaria a un paese terzo, settore che **non richiede l'unanimità**. I Paesi del G7 hanno convenuto di destinare questi finanziamenti **“attraverso molteplici canali che dirigano i fondi all'Ucraina, per le sue esigenze militari, di bilancio e di ricostruzione”**. Il G7 ha anche ribadito che i beni sovrani della Russia **“rimarranno immobilizzati finché la Russia non porrà fine alla sua aggressione e non pagherà per i danni che ha causato all'Ucraina”**. Il G7 ha dato mandato ai ministri delle finanze di definire le modalità di attuazione della decisione.

Sul fronte europeo, lo scorso **21 giugno il Consiglio “Ecofin”** ha incaricato gli esperti nazionali di presentare proposte, entro metà luglio, per attuare la decisione dei paesi del G7. Gli Stati membri non hanno ancora deciso i dettagli o l'entità del prestito dell'UE (50 o 60% del totale) e c'è anche il problema della condivisione del rischio, dato che la stragrande maggioranza dei beni congelati è detenuta in Belgio..

La decisione del 21 maggio ha come presupposto [quella](#) adottata lo scorso **12 febbraio**, con cui il Consiglio aveva imposto ai depositari dei titoli russi (per somme eccedenti il milione di euro) di **contabilizzare e gestire** le disponibilità straordinarie in modo **separato rispetto** alle altre attività. Secondo le motivazioni di questa decisione, Tali somme, proprio in virtù delle sanzioni, non possono essere trasferiti della Banca centrale russa. Pertanto esse non costituiscono **“attività pubbliche”**, e pertanto ad esse non sono applicabili le norme del diritto internazionale sulle immunità statuali.

Considerando che il congelamento degli assetti della Banca centrale russa è stata una delle prime misure sanzionatorie decise dall'UE, il tema della gestione di questa consistente massa monetaria si è posto fin dall'inizio dell'aggressione russa. Nonostante l'obiettivo condiviso di imputare alla Russia i danni anche economici causati dal conflitto, tra gli Stati membri è sempre prevalsa una **grande cautela**, condivisa peraltro da alcune istituzioni UE, a cominciare dalla **Banca centrale europea**, non solo per motivi strettamente giuridici ma anche e soprattutto per la preoccupazione delle conseguenze economico-finanziarie, anche di carattere "reputazionale".

Nel frattempo nel marzo dello scorso anno, in seno al Consiglio d'Europa, è stato istituito il "[Registro dei danni](#)", una piattaforma di condivisione di informazioni operazione intergovernativa, cui attualmente partecipano oltre 40 Stati, con lo scopo di raccogliere documentazioni sui danni e sulle distruzioni provocate dall'aggressione russa, in vista di un loro possibile futuro ristoro. A dicembre si è svolta la [riunione inaugurale](#) del board del registro.

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 loro rinnovo e la loro cancellazione 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 il ricorso all'**astensione costruttiva** (di cui all'art.31.1 del Trattato UE), per superare eventuali contrarietà da parte di qualche Stato membro. Nonostante debba ispirarsi 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 mettere a rischio gli effetti generali dei provvedimenti sanzionatori.

Poiché le decisioni sono atti giuridici rivolti solo agli Stati, per rendere le norme immediatamente applicabili negli ordinamenti nazionali, il Consiglio adotta contestualmente un **regolamento**, che riproduce le previsioni della decisione. **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 accadeva alla Crimea e al Donbass tra il 2014 e il 2024). Le **sanzioni individuali** colpiscono persone fisiche e persone giuridiche, provocando 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

Il **27 maggio** il Consiglio ha istituito un **nuovo quadro di misure restrittive** nei confronti dei responsabili di gravi violazioni o abusi dei diritti umani, della repressione della società civile e dell'opposizione. Il nuovo regime è stato proposto dall'Alto rappresentante a seguito della morte del politico dell'opposizione **Alexei Navalny**, avvenuta in una prigione siberiana a febbraio. Il nuovo regime consentirà all'UE di colpire anche **coloro che forniscono sostegno finanziario, tecnico o materiale** per violazioni dei diritti umani in Russia, sono altrimenti coinvolti in tali violazioni o sono associati a persone ed entità che commettono tali violazioni. Inoltre, il nuovo regime di sanzioni introduce **restrizioni commerciali per l'esportazione di materiale che potrebbe essere utilizzato a fini di repressione interna**, nonché per il

materiale, le tecnologie o i software destinati principalmente a essere usati per la sicurezza delle informazioni e per il controllo o l'intercettazione delle telecomunicazioni.

Sulla base di questo nuovo regime, il Consiglio ha sanzionato il **servizio penitenziario federale della Federazione russa (FSIN)**, l'autorità centrale che gestisce il sistema penitenziario russo, noto per gli abusi e i maltrattamenti diffusi e sistematici nei confronti dei prigionieri politici. Sanzionati anche 19 individui (soprattutto magistrati) coinvolti nei processi contro Navalny, **Oleg Orlov**, esponente di *Memorial Human Rights Defence Center*, vincitrice del premio Nobel per la pace 2022, e contro l'artista **Alexandra Skochilenko**.

Già prima dell'istituzione di questo nuovo regime sanzionatorio specifico, già a partire dal giugno del 2023 l'UE ha disposto sanzioni nei confronti di politici e funzionari russi anche **per gravi violazioni dei diritti umani**.

Sono stati così sanzionati, tra gli altri:

- il vice ministro della Giustizia, funzionari e magistrati coinvolti nel processo a **Vladimir Kara-Murza**, esponente dell'opposizione, e un ufficiale dei servizi segreti accusato di tentato omicidio;
- 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;
- società e individui accusati di fornire e impiegare **tecnologia di riconoscimento facciale** per **condurre arresti** arbitrari durante le varie ondate di proteste a Mosca.

Da ultimo, lo scorso 22 marzo, il Consiglio ha sanzionato 33 persone, responsabili della condanna e della custodia di **Alexei Navalny**, deceduto in carcere poche settimane prima.

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**. Altri regimi sono invece **"orizzontali"**, e hanno lo scopo di contrastare una serie di attività nocive (terrorismo, attacchi *cyber*, uso di armi chimiche o, appunto, 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: essa non giudica gli obiettivi politici che il Consiglio intende perseguire con le sanzioni e i criteri di designazione, ma la legittimità del singolo provvedimento individuali, in particolare la **motivazione** della decisione e la **verifica degli elementi di fatto** invocati.

Il **10 aprile scorso**, la Corte ha **annullato le sanzioni** nei confronti dei due oligarchi **Petr Aven** e **Mikhail Fridman**, importanti soci dell'Alfa Group, un conglomerato comprendente anche una delle principali banche russe. Il Consiglio riteneva che i due fossero associati a persone colpite da misure restrittive, nonché allo stesso Vladimir Putin, e che avessero fornito sostegno materiale o finanziario al Cremlino. Sebbene la motivazione addotta dal Consiglio possa essere idonea a dimostrare, se del caso, una forma di prossimità di Aven e Fridman a Putin o alla sua cerchia - si legge nella decisione- essa non consente di stabilire che gli stessi abbiano sostenuto azioni o politiche che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, né che abbiano fornito sostegno materiale o finanziario ai decisori russi responsabili dell'annessione della Crimea o della destabilizzazione dell'Ucraina, né che abbiano tratto vantaggio da tali decisori.

Il 20 marzo i giudici del Lussemburgo avevano invece [annullato](#), la sanzione inflitta al **pilota di Formula 1, Nikita Mazepin**, figlio dell'oligarca Dmitry, sempre per insufficiente motivazione. E' pur vero – scrive la Corte - che il criterio di “essere associati” a una persona sanzionata non è definito in modo chiaro, e dipende dal contesto e dalle circostanze del caso concreto. Con quel termine si deve far riferimento a persone, fisiche o giuridiche, “legate da interessi comuni” (linked by common interests), che non sono necessariamente solo di natura economica. Il legame, inoltre, deve essere attuale (proprio per questo le sanzioni sono soggette a periodiche revisioni). Seppure dunque la sanzione fosse giustificabile nel momento in cui era stata originariamente comminata (marzo 2022) – prosegue la Corte - sicuramente non lo è più quando è stata rinnovata (cioè a partire da settembre 2022).

Nel marzo dello scorso anno [la Corte](#) aveva invece annullato la sanzione inflitta alla **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'ATTUAZIONE DELLE SANZIONI

L'implementazione delle sanzioni nei confronti della Federazione russa si scontra con difficoltà mai registrate prima, sia perché si tratta di un sistema sanzionatorio straordinariamente ampio, sia perché (a differenza di quanto succede abitualmente) colpisce un Paese la cui economia era strettamente collegata (se non complementare) a quella europea.

Se l'imposizione (la proroga e poi l'eventuale revoca) delle sanzioni sono decise – come detto - a livello UE europea, la loro **implementazione** è responsabilità primaria degli **Stati membri**.

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.

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 nazionale².

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

² 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.

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.

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.).

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. Fin dal [marzo del 2022](#) la Commissione, ha chiesto un sforzo per adeguarsi alla nuova situazione provocata dal conflitto, invitandoli a intensificare i controlli prima dell'emissione dei documenti, a ritirare i permessi di residenza concessi ai cittadini russi (e bielorusi) colpiti dalle sanzioni, e a **sospendere per il futuro la concessione di nuovi documenti a russi e bielorusi**.

L'export di petrolio russo e le "navi fantasma"

Lo scorso **28 maggio**, rispondendo ad una interrogazione al Parlamento europeo, la Commissaria Mc Guinness ha ammesso che "**la Russia sta utilizzando una flotta ombra di vecchie petroliere per trasportare il suo petrolio nel tentativo di eludere le sanzioni dell'UE e il tetto massimo del prezzo del petrolio del Gruppo dei Sette (G7)**". Oltre all'elusione delle sanzioni – continua la risposta – a causa delle condizioni delle imbarcazioni, "questa flotta pone **gravi rischi per la sicurezza ambientale e marittima** a livello globale, anche lungo le coste degli Stati membri". Le attività di trasbordo da nave a nave avverrebbero in acque internazionali. Alla luce del diritto del mare - aggiunge la commissaria - "impedire alle navi della flotta ombra di entrare nelle acque territoriali o nella zona economica esclusiva deve affrontare sfide significative". Mc Guinness ricorda anche che il Consiglio ha già adottato **misure per affrontare i rischi di elusione** posti dalla flotta ombra nell'undicesimo e dodicesimo pacchetto di sanzioni (su cui veda [qui](#)), come le azioni per monitorare le vendite di navi cisterna a paesi terzi e la previsione di informazioni più dettagliate sui costi per evitare elusioni del *price cap* sulla vendita del petrolio.

L'UE è in stretto dialogo con i suoi partner, a cominciare dal G7, per garantire l'allineamento delle sanzioni. La Commissione sostiene inoltre gli Stati membri, anche con attraverso l'Agenzia europea per la sicurezza marittima, nel monitorare eventuali navi di interesse e in quanto custode dei trattati, vigila sul processo di **attuazione e implementazione delle sanzioni**. Queste però – sottolinea la commissaria - **rimangono responsabilità degli Stati membri**.

Le sanzioni e i Paesi terzi

L'UE ha sempre cercato il coinvolgimento dei paesi terzi nell'attuazione dei suoi regimi sanzionatori. Nelle misure contro la Russia la questione ha assunto un rilievo del tutto particolare, sia per il **ruolo globale dell'economia russa**, che per le **nuove fratture** che attraversano lo scenario geopolitico.

La cooperazione dei Paesi terzi si è resa ancor più cruciale a partire dal giugno dello scorso anno, quando nell’XI pacchetto di sanzioni, il Consiglio ha anche introdotto per la prima volta sanzioni “extraterritoriali”. In base a queste misure, l’UE può vietare il trasferimento o l’esportazione a un paese terzo di prodotti o tecnologie funzionali allo sforzo bellico russo, qualora vi siano fondati motivi di ritenere che proprio la Russia sia il destinatario finale. 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.

Per rafforzare la **collaborazione con i Paesi terzi** nell’attuazione delle sanzioni, già il 30 dicembre 2022, l’Ue ha nominato un **Inviato speciale per le sanzioni**, l’irlandese O’Sullivan (ex alto funzionario della Commissione). A partire dalla primavera dello scorso 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. Lo scorso 13 febbraio l’Inviato speciale ha organizzato il terzo incontro del **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).

Tema ancor più delicato è quello del mancato **allineamento alle misure restrittive** da parte di alcuni Paesi dei **Balcani occidentali** in particolare della **Serbia** (cui Consiglio e Alto rappresentante hanno in diverse occasioni ricordato che il mancato allineamento con le sanzioni “non è compatibile” con il processo di adesione all’Ue).

La violazione delle sanzioni come “crimine Ue”

Il **24 aprile 2024**, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale UE la direttiva 2024/1226 relativa alla definizione dei **reati e delle sanzioni per la violazione delle misure** restrittive dell’Unione europea.

L’obiettivo principale è stabilire delle **norme minime comuni** relative alle definizioni dei reati connessi alla violazione delle sanzioni, per poter garantire il loro rispetto, in modo omogeneo, in tutto il territorio dell’Unione. La direttiva prevede che gli Stati membri, nel loro ordinamento interno, qualifichino la **violazione delle sanzioni Ue** (e una serie di fattispecie collegate) come **reato penale**. Le legislazioni nazionali dovranno ad esempio sanzionare penalmente la fornitura di servizi finanziari vietati da norme Ue, l’utilizzo di **intermediari** per mascherare la proprietà effettiva da parte di soggetti sanzionati, l’aiuto ad **aggirare il divieto di ingresso** nel territorio Ue. Anche **l’incitazione e il favoreggiamento** dovranno essere puniti penalmente; nonché le fattispecie di reato tentato. Il commercio di materiali bellici dovrà essere sanzionato anche se commesso senza dolo, ma con colpa grave. Le norme interne dovrebbero prevedere, oltre alle sanzioni pecuniarie, anche **pene detentive** (nei casi più gravi con una pena massima di almeno cinque anni). La direttiva prevede una responsabilità anche delle **persone giuridiche**, che può comportare l’interdizione allo svolgimento di attività economiche, prevedendo anche il ritiro di permessi o autorizzazioni. Gli Stati membri dovranno anche adottare misure per assicurare il congelamento e l’**eventuale confisca** dei proventi dalla violazione delle sanzioni, con norme cautelari più rapide per i beni a rischio di sottrazione.

Gli Stati membri dovranno adeguarsi al nuovo provvedimento, attuando disposizioni legislative, regolamenti e provvedimenti amministrativi entro e non oltre il 20 maggio 2025. Per espressa previsione, essi dovranno inoltre cooperare tra loro e con Europol, Eurojust, EPPO e con la Commissione per quanto riguarda i reati transfrontalieri.

La base giuridica necessaria per l'approvazione della direttiva era stata assicurata, il **28 novembre 2022** dalla [decisione](#) del Consiglio, previo parere favorevole del Parlamento europeo, di includere 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**. 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.

Nel frattempo, il 12 aprile, il Consiglio aveva approvato una [direttiva](#) che fissa una serie di regole minime, che gli Stati dovranno incorporare nei loro ordinamenti, in materia di **tracciamento, congelamento, gestione e confisca di beni derivanti da comportamenti criminali**. La direttiva si applicherà a un vasto quadro di reati, come il **terrorismo, il traffico di droga** e di esseri umani, e anche alle fattispecie individuate nell'altra direttiva, legate alle **violazioni delle sanzioni Ue**. La direttiva prevede anche che gli Stati individuino appositi **uffici deputati alla gestione (diretta o indiretta) dei beni**, anche in attuazione di provvedimenti di altri Stati, e che dovranno avere adeguate risorse finanziarie, tecnologiche e di personale, oltre all'accesso ai database e registri. La legislazione nazionale dovrà prevedere norme per i casi di **trasferimento a terzi** dei beni da confiscare, e prevederne la **vendita**, anche prima della confisca, se deperibili.

25 giugno 2024

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.