



Servizio studi

Ufficio ricerche politica estera e
difesa

Servizio degli Affari internazionali

Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione europea

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N.4

LE SANZIONI DELL'UNIONE EUROPEA NEI CONFRONTI DELLA FEDERAZIONE RUSSA

*Mentre si attendono le proposte della Commissione per un nono pacchetto di sanzioni (che saranno presentate forse già in settimana), è entrato in vigore oggi, 5 dicembre, il **divieto di importazione di petrolio russo via mare**. Il divieto era stato deciso dal Consiglio Ue dello scorso 3 giugno (sulle cui decisioni vedi più avanti il paragrafo dedicato), che aveva previsto anche **specifiche eccezioni** per la Bulgaria (esclusa dal divieto fino al 31 dicembre 2024) e la Croazia (autorizzata ad importare gasolio sottovuoto fino alla fine del 2023). Il blocco, che ha ovviamente lo scopo di ridurre gli introiti del governo russo, ha conseguenze dirette anche per le strutture produttive, nel territorio Ue, sotto il controllo russo, come la **Isab Lukoil di Priolo**, in Sicilia (per il quale il governo italiano ha approvato un apposito decreto legge venerdì 2 dicembre).*

*Tra due mesi, il 5 febbraio, il divieto di import sarà esteso anche ai **prodotti petroliferi raffinati**. Resta invece consentita - come noto - l'importazione di petrolio dalla Russia **via oleodotto**, anche se alcuni Paesi, in primo luogo Germania e Polonia, hanno da tempo assunto l'impegno di interrompere le importazioni entro il 31 dicembre. In questo modo - secondo le stime dei vertici Ue - si può prevedere una riduzione degli acquisti di petrolio russo del **90 % entro l'anno**.*

*Scatta oggi 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 a venerdì 2 dicembre, quando i 27 hanno finalmente raggiunto un accordo sull'entità del "price cap", superando le divisioni e le tensioni delle settimane precedenti. Alcuni governi (in testa Polonia e Paesi Baltici), per ridurre al massimo i margini di profitto di Mosca avevano infatti chiesto un tetto molto più basso, che fosse decisamente inferiore ai prezzi di mercato, e vicino alle richieste del presidente Zelensky (che aveva proposto un limite a 30 dollari). Un tetto troppo basso avrebbe però scontentato i Paesi*

*interessati a difendere le proprie società attive nel settore della navigazione (in particolare Malta, Cipro e Grecia). 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), e che – dopo il via libera dell'Ue – entrerà in vigore anch'esso oggi (e sarà esteso a tutti gli Stati che decideranno di applicarlo, come ha già fatto 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%. La cornice giuridica per la decisione odierna (che affronta una questione ben diversa dal **"price cap"** per l'acquisto di gas russo all'interno dell'Unione) è stata definita dal Consiglio dell'Unione lo scorso ottobre, nell'ambito dell'ottavo pacchetto di sanzioni (su cui vedi più avanti il paragrafo dedicato), anche allo scopo stabilizzare i prezzi dell'energia a livello mondiale. Resta il delicato tema dell'**applicazione della misura**, per cui sarà necessario controllare la veridicità delle informazioni in tutte le fasi delle transazioni, dal venditore (cioè Mosca) fino ai Paesi acquirenti.*

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.

Le misure che prevedono "l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie" con Paesi terzi devono essere implementate da un **apposito regolamento Ue** (atto immediatamente applicabile, approvato a maggioranza qualificata), sulla base dell'art. 215 del Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFU). Il regolamento, in questo caso su proposta congiunta di Alto Rappresentante e Commissione, viene adottato dal Consiglio contemporaneamente alla decisione che stabilisce le sanzioni, in modo che i due atti producano i loro effetti dallo stesso momento.

Le sanzioni adottate dall'Ue nei confronti della Federazione russa sono essenzialmente di due tipi: **individuali** e settoriali. 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 di carattere economico**, prima del 24 febbraio limitate ai territori occupati illegalmente da Mosca e poi estese all'intera Federazione russa, colpiscono invece ambiti settoriali.

Pur essendo uno strumento della politica estera dell'Unione, che in via generale è sottratta al controllo giurisdizionale, quando ledono interessi specifici determinati, le misure restrittive **possono essere impugnate presso la Corte di Giustizia** (art. 274 TFU). La stessa Corte anzi, ha ampliato la propria giurisdizione in materia,

estendendola ad esempio ai ricorsi pregiudiziali, sulla base del diritto all'**effettività della tutela giurisdizionale**, sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali.

A partire dal 2014, anche le misure restrittive relative alla situazione in Ucraina sono state oggetto di un gran numero di controversie legali. I ricorsi sono stati peraltro caratterizzati, almeno inizialmente, da un elevato tasso di accoglimento da parte dei giudici di Lussemburgo (che ad esempio, nel 2019, hanno annullato le misure contro l'ex presidente Yanukovych), generalmente per **difetto nella motivazione**. Questa tendenza si è poi invertita negli ultimi anni, anche grazie ad una maggiore attenzione alla fase istruttoria del procedimento. Per le sanzioni settoriali la Corte ha invece riconosciuto al Consiglio un più ampio **potere discrezionale**, trattandosi di "scelte politiche, economiche e sociali", che sono dunque contestabili sono "manifestamente inadeguate" a raggiungere l'obiettivo prefissato¹. Anche per le sanzioni successive al 24 febbraio 2022 pendono comunque già di fronte alla Corte di Giustizia, numerosi ricorsi.

Più delicato il tema dell'**implementazione** delle sanzioni, che - come noto - è responsabilità primaria degli **Stati Membri**. L'ampiezza (senza precedenti) del regime sanzionatorio imposto alla Federazione russa ha reso particolarmente delicato il coordinamento tra il livello della decisione e quello dell'attuazione. Dopo le Conclusioni del consiglio Ecofin del 5 aprile, per facilitare il coordinamento reciproco, lo scorso 7 aprile 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.

Il controllo sulla corretta implementazione nazionale spetta alla Commissione, in particolare alla Direzione generale FISMA (Stabilità finanziaria e dei mercati dei capitali). Per orientare sulla **corretta interpretazione del regime sanzionatorio**, la Commissione cura e aggiorna su base continua una serie di linee guida e chiarimenti rivolti in particolare agli operatori economici. Alcuni temi, infatti, come ad esempio quello della legittimità dell'uso del **rublo** come moneta **di pagamento** per l'acquisto di

¹ Sul tema si veda A. Alì, *Dalle misure restrittive dell'Unione europea alla "guerra economica" nei confronti della Russia e della Bielorussia a seguito dell'invasione dell'Ucraina*, *Questione giustizia*, 1/2022.

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.

prodotti russi non sanzionati, hanno posto questioni di grande difficoltà interpretativa (e di estrema delicatezza politica).

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 il 16 marzo in collaborazione tra Ue, Paesi del G7 e Australia. La Commissione ha anche attivato un portale "**whistleblowing**", per raccogliere segnalazioni (anche anonime) su possibili violazioni delle sanzioni, e ha annunciato (nonostante alcune perplessità sul rischio di una eccessiva moltiplicazione delle istanze di coordinamento) la prossima istituzione un "**Senior Sanctions Expert Group**", composto da funzionari di alto livello competenti negli Stati membri per l'attuazione delle sanzioni. La Commissione si è anche impegnata a inviare alle autorità nazionali competenti un **questionario** mirato, per favorire il monitoraggio, secondo criteri standard, dell'attuazione delle sanzioni.

Nell'ottica di rafforzare il sistema sanzionatorio, assicurando anche una implementazione quanto più possibile omogenea, il 25 maggio la Commissione ha anche presentato una [proposta di decisione](#) per includere la violazione delle sanzioni Ue in quelle "sfere di criminalità particolarmente gravi che presentano una dimensione transnazionale" in cui l'Unione - a norma dei trattati - può stabilire nei confronti degli Stati membri **norme minime relative alla definizione dei reati** e delle relative sanzioni (i cosiddetti "**euro-crimini**")³.

Dopo il parere favorevole da parte del Parlamento europeo (lo scorso 6 luglio), **il 28 novembre** la proposta è stata **approvata dal Consiglio**.

Può dunque ora partire l'iter di approvazione di una [proposta di direttiva](#), già presentata dalla Commissione. Nel testo si individuano le possibili fattispecie di reato, che includono l'utilizzo di terzi 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 si estenderebbe anche ad altri ambiti, 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 misure cautelari più rapidi per bloccare i beni a rischio di sottrazione.

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.

³ 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.

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

Si può anche segnalare che, oltre a quello vigente nei confronti della Federazione Russa (e della Bielorussia), sono attualmente in vigore **oltre 40 regimi sanzionatori** attivati dall'Ue. Alcuni derivano da decisioni Onu, mentre altri sono imposti in modo autonomo. Sono regimi ovviamente non comparabili, per estensione e profondità, con quello adottato nei confronti della Russia, e comunque molto diversi tra loro per rilevanza e portata. La maggior parte di essi ha un ambito geografico determinato, riferito generalmente ad un **singolo Paese**, dalla Libia al Sudan, dalla Siria alla 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 violazioni di diritti umani), indipendentemente dal luogo in cui avvengono.

LE SANZIONI IMPOSTE ALLA RUSSIA 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 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 NEL 2022

Il primo "pacchetto sanzioni" (23 febbraio)

Già il giorno precedente all'avvio dell'aggressione al territorio ucraino, l'Ue ha adottato [misure](#) sanzionatorie nei confronti di Mosca 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 *Otkiritle*, 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 per 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 importazione 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 una 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 una 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).

5 dicembre 2022

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.