



Servizio studi
Servizio delle Commissioni

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 97

LE SANZIONI DELL'UNIONE EUROPEA NEI CONFRONTI DELLA FEDERAZIONE RUSSA

*Mentre proseguono le discussioni, tra Bruxelles e le capitali nazionali, sul possibile embargo alle importazioni di gas e petrolio (che una risoluzione approvata a larga maggioranza dal [Parlamento europeo](#) chiede invece sia "immediato e totale"), il Consiglio ha approvato (l'8 aprile) il **quinto "pacchetto sanzioni"** nei confronti della Federazione russa. Le misure più significative (e su cui maggiormente si è concentrato il dibattito tra gli Stati) sono il **divieto di importazione di carbone russo** (con i contratti già in essere validi fino ad **agosto**) e il **divieto per le navi con bandiera russa di attraccare nei porti dell'Unione** (con alcune eccezioni per prodotti alimentari, prodotti energetici non sanzionati e aiuti umanitari). Divieto di accesso al territorio Ue anche ai **trasporti su gomma** dalla Russia (e dalla Bielorussia), con eccezione per alimentari, prodotti medici e trasporti umanitari). Tra 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**. **Divieti di importazione** riguardano una nuova serie di prodotti russi (tra cui legno, cemento, alcolici e frutti di mare), mentre **dall'Ue non si potranno esportare verso Mosca 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 sanzioni finora adottate dall'Ue (secondo la regola dell'unanimità) sono principalmente di due tipi: **individuali ed economiche**. Le prime riguardano **persone fisiche** (ad oggi 1110) o **giuridiche** (ad oggi 83) e prevedono essenzialmente il*

*congelamento dei beni, il blocco dei contratti e il divieto di ingresso nella Ue. Le **sanzioni di carattere economico** (che inizialmente hanno colpito i territori annessi alla Russia) sono articolate essenzialmente secondo **ambiti settoriali**. Nel quadro complessivo delle sanzioni rientrano anche alcune **misure in materia di visti** e una serie di **misure per contrastare la disinformazione**.*

LE SANZIONI IMPOSTE A PARTIRE DAL 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 a partire dal **17 marzo** del 2014. Si tratta di sanzioni individuali (che prevedono - come detto - il congelamento dei beni, il blocco dei contratti e il divieto di ingresso nella Ue) nei confronti di una serie di individui riconosciuti come attori significativi dell'**annessione illegale della Crimea** (per aver assunto cariche pubbliche o incarichi militari dopo l'annessione, per aver organizzato il referendum per legittimare l'annessione 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**, i nuovi **membri della Duna in rappresentanza della Crimea** e così via.

A partire dal **giugno** del 2014 (con l'Ucraina che aveva appena firmato l'Accordo di associazione con l'Ue), 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

Il mantenimento del regime sanzionatorio è stato poi legato al processo di implementazione degli accordi di Minsk tra Federazione russa e Ucraina. In mancanza di progressi significativi, le sanzioni sono state prorogate fino ad oggi.

LE SANZIONI IMPOSTE TRA IL 2018 E IL 2021 (non riferite all'Ucraina)

Tra il 2018 e il 2021, tra le nuove misure si segnalano diverse tornate di sanzioni per funzionari pubblici, enti pubblici e soggetti variamente legati al governo russo, in relazione ad una serie di episodi di varia natura, avvenuti anche sul territorio dell'Unione.

Nel **gennaio 2019** sanzioni individuali vengono imposte a carico di quattro funzionari russi ritenuti 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 casi sospetti nella popolazione).

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 russe, 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 contro **la 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)

Le prime [misure](#) sono state assunte dall'Ue a seguito del **riconoscimento da parte di Mosca 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](#), concordata tra i Capi di Stato e di Governo nella riunione straordinaria del Consiglio europeo del giorno precedente, sono state adottate il **25 febbraio**, all'indomani dell'avvio dell'aggressione militare russa in Ucraina.

Per il **settore finanziario** viene esteso il divieto di finanziamento 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*). E' 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, comprese quelle già listate nelle tornate precedenti (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: scambi transfrontalieri, 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"). E' vietata anche la ***vendita di aerei***, pezzi di ricambio ed equipaggiamenti;

- l'estensione dell'embargo dei **materiali a duplice uso** 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 - come detto - il divieto di ingresso nell'Ue), 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**. E' 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 detenute all'estero, è stato introdotto il **divieto di effettuare operazioni con la Banca Centrale Russa** e ogni altra entità che opera per suo conto o sotto la sua direzione (con possibile deroghe solo per eventuali motivi di stabilità finanziaria dell'U 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 si segnala **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;
- il divieto di fornire servizi finanziari alla società **Russian Maritime Register of Shipping**;
- 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% 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).

Viene inoltre stabilito il divieto 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.

8 aprile 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.