

Roma, 22 marzo 2022

Misure restrittive dell'UE in risposta alla crisi in Ucraina

Il conflitto tra Russia e Ucraina ha incontrato la ferma opposizione di gran parte dell'opinione pubblica e delle istituzioni dell'Unione Europea, la quale, dallo scoppio dell'*escalation*, ha deciso di emanare sanzioni e misure restrittive nei confronti della Federazione russa che possono essere considerate "senza precedenti".

Tali misure si prefiggono lo scopo di:

- indebolire la capacità del Cremlino di finanziare la guerra;
- infliggere costi economici e politici chiari all'élite politica russa responsabile dell'invasione;
- ridurre la sua base economica.

Ad oggi, sono quattro, in particolare, i **nuovi pacchetti di sanzioni contro la Russia** che sono stati adottati a livello comunitario dal mese di febbraio 2022. Il presente documento costituisce una breve analisi dell'ambito applicativo soggettivo e oggettivo di tali misure.

I. Background

Dal marzo 2014, l'UE ha imposto gradualmente misure restrittive in risposta:

- all'annessione illegale della **Crimea** nel 2014;
- alla decisione di riconoscere le zone non controllate dal governo delle regioni di **Donetsk e Luhansk** come entità indipendenti nel 2022;
- all'**aggressione militare** non provocata e ingiustificata nei confronti dell'Ucraina nel 2022.

Il 13 gennaio 2022, poi, il Consiglio ha deciso di prorogare di sei mesi, fino al **31 luglio 2022**, le misure restrittive riguardanti settori economici specifici della Federazione russa. La decisione del Consiglio fa seguito all'ultima valutazione, effettuata in occasione del Consiglio europeo del 16 dicembre 2021, dello stato di avanzamento dell'attuazione degli **accordi di Minsk**.

Le misure restrittive dell'UE possono essere, dunque, così sintetizzate:

- **misure diplomatiche;**
- **misure restrittive individuali** (congelamento dei beni e restrizioni di viaggio);
- **restrizioni alle relazioni economiche** con la Crimea e Sebastopoli e con le zone non controllate dal governo delle regioni di Donetsk e Luhansk;
- **sanzioni economiche;**
- **restrizioni ai media;**
- **restrizioni alla cooperazione economica.**

II. Ambito di applicazione soggettivo

Come anticipato, misure meno estese erano state già adottate nel **2014** allo scopo di contrastare l'annessione della Crimea alla Federazione Russa. Il **Regolamento (UE) n. 269 del 2014**¹, infatti, disponeva il congelamento dei beni di circa 200 persone fisiche e giuridiche russe, rinviandone l'elencazione all'interno dell'Allegato I.

Ed è proprio il summenzionato Allegato I l'oggetto dei recenti provvedimenti normativi delle istituzioni UE: i **Regolamenti (UE) nn. 236-260-261-262-328-332-336 del 2022** sono volti, in primo luogo, a specificare i **criteri di individuazione dei destinatari** di tali sanzioni che vengono definiti come *“persone fisiche, giuridiche o entità che forniscono un sostegno materiale o finanziario alla Federazione Russa”* o *“che operano in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito”*². In secondo luogo, le misure sono volte ad **allargare l'elencazione dell'Allegato I** su menzionato, includendovi altre persone giuridiche e fisiche tra cui il presidente russo **Vladimir Putin**, il ministro degli affari esteri russo **Sergev Lavrov**, oligarchi, uomini d'affari, funzionari del governo e altre persone vicine al presidente Putin³.

III. Ambito di applicazione oggettivo (rapporti commerciali)

Dal **punto di vista oggettivo**, è opportuno sottolineare che, rispetto alle misure adottate nel 2014, l'ambito di applicazione delle sanzioni è stato notevolmente esteso. Le nuove disposizioni incluse nei **Regolamenti (UE) nn. 262-328-334 del 2022** hanno, infatti, innovato la normativa del 2014 prevedendo l'introduzione di misure restrittive volte ad indebolire la Federazione russa con l'emanazione di divieti di ingresso nel territorio UE, misure di congelamento, sanzioni di natura finanziaria e commerciale.

Una prima novità è stata introdotta dal **Regolamento (UE) n. 334 del 2022**⁴, il quale ha limitato fortemente la libera circolazione di merci e persone tra gli stati appartenenti all'Unione Europea e la Russia. Tale atto normativo prevede, infatti, un **divieto di decollo, transito e atterraggio rivolto a qualsiasi aeromobile** sotto il controllo di vettori russi, immatricolato in Russia ovvero posseduto, noleggiato o controllato da persona fisica o giuridica russa.

Il **Regolamento (UE) n. 328 del 2022**⁵ introduce poi il **divieto di vendita, fornitura, trasferimento o esportazione** di un elenco di beni tra cui:

¹ Regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio, del 17 marzo 2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.

² Il primo dei nuovi pacchetti, concordato il 23 febbraio 2022, comprende: sanzioni mirate nei confronti di 351 membri della Duma di Stato russa e di altre 27 persone; restrizioni alle relazioni economiche con le zone non controllate dal governo delle regioni di Donetsk e Luhansk; restrizioni all'accesso della Russia ai servizi e ai mercati finanziari e dei capitali dell'UE.

³ Il 25 febbraio 2022, l'UE ha deciso di congelare i beni di Vladimir Putin, presidente della Federazione russa, e di Sergey Lavrov, ministro degli Affari esteri della Federazione russa. Ha adottato, inoltre, misure restrittive nei confronti dei membri del Consiglio di sicurezza nazionale della Federazione russa e dei restanti membri della Duma di Stato russa che hanno sostenuto l'immediato riconoscimento da parte della Russia delle autoproclamate "repubbliche" di Donetsk e Luhansk.

⁴ Regolamento (UE) 2022/334 del Consiglio del 28 febbraio 2022 che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina

⁵ Regolamento (UE) 2022/328 del Consiglio del 25 febbraio 2022 che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione di azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina

- beni e **tecnologie a duplice uso**;
- beni e tecnologie in grado di contribuire al rafforzamento tecnologico del settore della **difesa e della sicurezza**;
- beni e tecnologie facenti parte del **settore spaziale o dell'aviazione**;
- determinati beni e tecnologie adatti all'uso nella **raffinazione del petrolio**;

vietandone altresì ogni forma di **intermediazione o assistenza tecnica**, prevedendo delle eccezioni per scopi umanitari.

Con riguardo ai beni e alle tecnologie considerate come **attrezzature militari**, invece, non si ravvisa alcuna modifica al divieto previsto dalla normativa del 2014 che è rimasto sostanzialmente invariato.

Il 2 marzo 2022, poi, l'UE ha approvato la **sospensione delle attività di radiodiffusione nell'UE di Sputnik e Russia Today** fino a quando non si porrà termine all'aggressione nei confronti dell'Ucraina e finché la Federazione russa e i suoi organi di informazione non cesseranno di condurre azioni di **disinformazione e manipolazione delle informazioni** nei confronti dell'UE e dei suoi Stati membri.

Sputnik e Russia Today sono, infatti, sotto il controllo permanente, diretto o indiretto, delle autorità della Federazione russa e sono considerate essenziali per promuovere e sostenere l'aggressione militare nei confronti dell'Ucraina e per destabilizzare i paesi vicini.

IV. AMBITO DI APPLICAZIONE OGGETTIVO (misure di congelamento)

Con i **Regolamenti (UE) nn. 260 e 261 del 2022⁶**, il Consiglio Europeo ha approvato le prime **misure di congelamento** nei confronti di persone fisiche e giuridiche aventi un collegamento con la Federazione russa. Ricordiamo che all'interno del nostro ordinamento, ai sensi del **D.lgs. n. 109/2007**, i soggetti destinatari di tali misure non possono:

- ricevere fondi e risorse economiche da parte di soggetti terzi;
- disporre dei beni sottoposti a congelamento attraverso atti di trasferimento o di utilizzo ed è, inoltre, prevista la nullità di ogni atto in violazione di tali divieti.

Sul punto, bisogna tenere in considerazione che anche le più importanti potenze economiche occidentali hanno proceduto nella medesima direzione dell'UE. A riguardo, occorre richiamare principalmente le misure restrittive adottate dagli **Stati Uniti** il 24 febbraio 2022. All'interno del quadro di sanzioni proposte dalle autorità statunitensi sono state identificate come "*Specially Designated Nationals*" (**SDN**), le persone fisiche e giuridiche considerate vicine al Cremlino per le quali sono state disposte le **misure di congelamento**. Suddette misure prevedono altresì le cosiddette "*sanzioni secondarie*" nei confronti di cittadini non statunitensi, i quali supportino economicamente e commercialmente gli enti e le persone fisiche qualificate come "SDN".

V. Ambito di applicazione oggettivo (rapporti economico-finanziari)

⁶ Regolamento di esecuzione (UE) 2022/261 del Consiglio del 23 febbraio 2022 che attua il regolamento (UE) n. 269/2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina; Regolamento di esecuzione (UE) 2022/261 del Consiglio del 23 febbraio 2022 che attua il regolamento (UE) n. 269/2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.

Come si è anticipato all'inizio della presente trattazione, le sanzioni imposte alla Russia hanno avuto conseguenze anche dal punto di vista economico-finanziario.

I **Regolamenti (UE) 262 e 328 del 2022** hanno imposto l'obbligo di astensione dai **servizi di finanziamento pubblico, assistenza finanziaria pubblica o investimenti** nei confronti della Federazione russa, con l'eccezione:

- degli impegni finanziari assunti prima del 26 febbraio 2022;
- dei finanziamenti pubblici di valore inferiore a 10 milioni di euro forniti da PMI stabilite nel territorio europeo;
- dei finanziamenti con finalità umanitarie, mediche o agricole.

Con la **Decisione (PESC) n. 335 del 2022**⁷, il Consiglio dell'Unione Europea ha inoltre **vietato ogni tipo di transazione economica** che prevede la partecipazione della **Banca Centrale Russa** o persone fisiche, giuridiche ed entità che agiscono sotto la direzione della stessa⁸.

La limitazione degli scambi finanziari con la Russia si è, altresì, concretizzata attraverso il **divieto di accettazione di depositi superiori a 100.000 euro** effettuati da cittadini russi o da persone giuridiche ed entità stabilite in Russia. In casi eccezionali, specificamente enunciati dalla normativa, può essere autorizzata l'accettazione di tali depositi; tale divieto non si applica se il soggetto in questione è in possesso di un permesso di soggiorno, anche temporaneo, presso uno degli stati membri dell'Unione Europea.

Oltre alle limitazioni anzidette, gli organi centrali dell'Unione Europea hanno fortemente limitato nei confronti di enti pubblici e privati russi **la compravendita di valori mobiliari e strumenti del mercato monetario**.

Provvedimenti simili erano già stati adottati con il **Regolamento (UE) n. 833 del 2014**⁹. Tuttavia, le sanzioni recentemente adottate dimostrano di essere nettamente più incisive in quanto vanno a determinare l'ampliamento della loro portata soggettiva prevedendo, inoltre, per determinate categorie di soggetti giuridici, **un divieto assoluto di compravendita**. Sono, quindi, colpiti nello specifico soggetti giuridici, entità e organismi che **agiscono sotto la direzione** o che sono **detenuti per oltre il 50%** da:

- enti creditizi russi;
- enti a controllo pubblico con introiti provenienti dal petrolio;
- enti con cui la Russia ha diritti economici o relazioni sostanziali;
- governo russo;

⁷ Decisione (PESC) 2022/335 del Consiglio del 28 febbraio 2022 che modifica la decisione 2014/512/PESC concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina.

⁸ Il 2 marzo 2022, l'UE ha escluso sette banche russe dal sistema SWIFT. Ciò garantirà che tali banche siano scollegate dal sistema finanziario internazionale e pregiudicherà la loro capacità di operare a livello mondiale. Le sette banche sono Bank Otkritie, Novikombank, Promsvyazbank, Bank Rossiya, Sovcombank, Vnesheconombank (VEB) e VTB Bank.

⁹ Regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina.

- banca centrale russa.

Le nuove misure nei confronti della Bielorussia

In risposta al coinvolgimento della Bielorussia nell'aggressione militare russa ingiustificata e non provocata contro l'Ucraina, il Consiglio dell'UE ha adottato, il 9 marzo 2022, **misure supplementari anche nei confronti del settore finanziario bielorusso.**

Le misure concordate:

- limitano la prestazione di servizi specializzati di messaggistica finanziaria (SWIFT) a tre banche bielorusse;
- vietano le operazioni con la Banca centrale della Bielorussia;
- vietano la quotazione e la prestazione di servizi concernenti le azioni di entità statali bielorusse nelle sedi di negoziazione dell'UE;
- limitano in misura significativa i flussi finanziari dalla Bielorussia verso l'UE;
- vietano la fornitura di banconote denominate in euro alla Bielorussia.

Il Consiglio ha introdotto inoltre ulteriori misure restrittive per quanto riguarda **l'esportazione di beni e tecnologie per la navigazione marittima** e di tecnologia di radiocomunicazione **verso la Russia.**

VI. Ambito di applicazione oggettivo (divieti di ingresso nel territorio ue)

Oltre alle summenzionate sanzioni, che hanno colpito l'economia russa sotto il profilo commerciale ed economico-finanziario, merita un cenno anche il **nuovo divieto di ingresso nel territorio UE** recentemente imposto dalle istituzioni comunitarie, il quale ha interessato **manager e diplomatici russi**, sospendendo di conseguenza l'efficacia dell'accordo intercorso tra l'UE e la Russia concernente il rilascio di visti ai cittadini.

VII. Il quarto pacchetto di misure restrittive

Il 15 marzo 2022, l'UE ha imposto un **quarto pacchetto di sanzioni economiche e individuali** in risposta all'aggressione militare della Russia nei confronti dell'Ucraina¹⁰. Le nuove misure vietano tra l'altro:

- tutte le **operazioni con determinate imprese statali**;
- la **prestazione di servizi di rating del credito** a qualsiasi persona o entità russa;
- nuovi **investimenti nel settore dell'energia** della Russia.

¹⁰ Regolamento di esecuzione (UE) 2022/427 del Consiglio, del 15 marzo 2022, che attua il regolamento (UE) n. 269/2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina; Regolamento (UE) 2022/428 del Consiglio, del 15 marzo 2022, che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina; Decisione (PESC) 2022/429 del Consiglio, del 15 marzo 2022, che modifica la decisione 2014/145/PESC concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina; Decisione (PESC) 2022/430 del Consiglio, del 15 marzo 2022, che modifica la decisione 2014/512/PESC concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina.

Il Consiglio ha ampliato, poi, l'elenco delle persone collegate alla base industriale e di difesa della Russia, cui sono imposte restrizioni più rigorose sulle esportazioni di beni a duplice uso e di beni e tecnologie in grado di contribuire al rafforzamento tecnologico del settore della difesa e della sicurezza della Russia e ha deciso di sanzionare **oligarchi, lobbisti e propagandisti chiave** che promuovono la narrazione del Cremlino sulla situazione in Ucraina, nonché **società chiave nei settori militare, dell'aviazione, dei beni a duplice uso, della cantieristica navale e della costruzione di macchinari**.

L'UE ha introdotto, infine:

- restrizioni commerciali per i **prodotti siderurgici** e i **beni di lusso**¹¹;
- sanzioni nei confronti di altre 15 persone e 9 entità¹².

VIII. Conclusioni

Considerato l'attuale contesto politico internazionale, sarà importante per le aziende valutare attentamente le modalità di esercizio dell'attività di impresa negli scambi internazionali di natura commerciale e finanziaria. Così come sarà necessario tenere in considerazione, non solo le sanzioni imposte dall'UE, ma anche le misure restrittive varate dalle autorità americane, al fine di evitare l'applicazione delle cd. *"misure secondarie"*.

Alle imprese con interessi commerciali nel mercato russo si suggerisce, dunque, di adottare un *"sanctions compliance program"* al fine di scongiurare il verificarsi di possibili violazioni, attuando:

- attività di **screening e di controllo sulle tecnologie** e sui beni esportati al fine di verificare l'esclusione di quest'ultime dalle misure restrittive;
- **verifiche periodiche dei clienti e dei fornitori** al fine di accertare la loro esclusione dal novero dei soggetti fisici e giuridici destinatari delle sanzioni;
- l'inserimento all'interno dei contratti stipulati con persone fisiche e giuridiche russe apposite **clausole di salvaguardia** per tutelarsi dai rischi derivanti dall'applicazione del *"sanctions compliance program"*.

Avv. Stefano Rossi

Dott. Francesco Licata

¹¹ L'elenco completo è contenuto nell'**Allegato XVIII al Regolamento (UE) 2022/428 del Consiglio del 15 marzo 2022** che modifica il Regolamento (UE) n. 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina

¹² Tra le persone inserite nell'elenco figurano gli oligarchi di primo piano **Roman Abramovich** e **German Khan**, nonché altri imprenditori di spicco operanti in settori economici chiave, quali la siderurgia, l'energia, il settore bancario, i media, i prodotti militari e a duplice uso e i relativi servizi. L'elenco comprende anche lobbisti e propagandisti, come **Konstantin Ernst** (amministratore delegato di **Channel One Russia**) che promuovono la narrazione del Cremlino sulla situazione in Ucraina. Le entità sanzionate comprendono società nei settori militare, dell'aviazione, dei beni a duplice uso, della cantieristica navale e della costruzione di macchinari. Complessivamente, le misure restrittive dell'UE arrivano ad applicarsi, attualmente, a un totale di **877 persone e 62 entità**.