

APPROFONDIMENTO SULLE MISURE RESTRITTIVE VERSO LA FEDERAZIONE RUSSA

SOMMARIO: 1. PREMESSA. – 2. IL QUADRO RESTRITTIVO EUROPEO NEI CONFRONTI DELLA FEDERAZIONE RUSSA. – 2.1. LE MISURE INDIVIDUALI. – 2.2. LE MISURE ECONOMICHE E RELATIVE ALLA COOPERAZIONE ECONOMICA. – 2.3. LE MISURE ECONOMICHE DEI PAESI NON MEMBRI DELL'UNIONE. – 3. IL QUADRO SANZIONATORIO STATUNITENSE NEI CONFRONTI DELLA FEDERAZIONE RUSSA.

1. PREMESSA

L'aggressione dell'Ucraina da parte della Federazione russa determina la necessità di verificare l'impatto pratico delle misure restrittive (che, nel presente contributo, definiremo a-tecnicamente anche sanzioni), adottate dall'Unione europea (UE) e dagli Stati Uniti d'America – oltre che da numerosi altri paesi – come strumento di coercizione economica e di reazione nei confronti del Paese aggressore.

In particolare, gli Stati membri dell'UE hanno reagito adottando tutti i tipi di misure restrittive a disposizione ai sensi dell'art. 215 TFUE, ovverosia sanzioni economiche, finanziarie, settoriali e individuali. Le sanzioni adottate nel quadro europeo risultano rilevanti in termini di ampiezza dei settori coinvolti, incisività e tempestività.

Anche oltre i confini del continente europeo, tutta la componente occidentale della comunità internazionale è stata compatta nell'adozione di misure restrittive; gli Stati Uniti hanno stabilito un quadro di sanzioni ancora più ampio, giungendo ad imporre un divieto per le importazioni di petrolio, prodotti derivati, gas naturale liquefatto e carbone dalla Russia.

Allo stesso modo, appaiono significative le prese di posizioni comuni adottate dai membri del G7 nel corso del conflitto: l'annuncio più recente è dell'11 marzo e riguarda, tra le altre, la decisione di ritirare il trattamento della nazione più favorita nei confronti

della Russia con riguardo all'importazione di merci, con conseguente aumento dei dazi sui prodotti russi.

Al fine di fornire una fotografia dell'attuale quadro sanzionatorio, si procederà, anzitutto, ad una breve analisi delle misure restrittive, economiche e finanziarie, imposte dagli Stati Uniti d'America e dall'Unione Europea nei confronti della Federazione Russa.

2. *IL QUADRO RESTRITTIVO EUROPEO NEI CONFRONTI DELLA FEDERAZIONE RUSSA.*

Procedendo con ordine, occorre, in primo luogo, fare riferimento all'apparato di misure sanzionatorie e di restrizioni commerciali imposte sul fronte europeo, in quanto direttamente applicabili: *a)* nel territorio dell'Unione; *b)* a bordo di tutti gli aeromobili o di tutti i natanti sotto la giurisdizione di uno Stato membro; *c)* a qualsiasi cittadino di uno Stato membro che si trovi all'interno o all'esterno del territorio dell'Unione; *d)* a qualsiasi persona giuridica, entità o organismo che si trovi all'interno o all'esterno del territorio dell'Unione e sia costituita/o conformemente al diritto di uno Stato membro; *e)* a qualsiasi persona giuridica, entità o organismo relativamente ad attività economiche esercitate interamente o parzialmente all'interno dell'Unione.

L'Unione europea, invero, a seguito dell'annessione della Crimea e della destabilizzazione dell'Ucraina realizzate dalla Russia, ha imposto, a partire dai primi mesi del 2014, una moltitudine di misure restrittive nei confronti della stessa. Dette sanzioni sono state implementate, in termini soggettivi e oggettivi, a seguito delle note azioni realizzate dalla Federazione russa, considerate minacce alla pace, all'integrità territoriale, alla sovranità e all'indipendenza dell'Ucraina.

In particolare, con un primo pacchetto di misure – adottate il 23 febbraio u.s. per rispondere alla decisione della Federazione russa di procedere al riconoscimento come entità indipendenti delle zone delle regioni ucraine di Donetsk e Luhansk – il Consiglio dell'Unione Europea ha esteso le sanzioni a tutti i 351 membri della Duma di Stato russa, che il 15 febbraio hanno votato a favore dell'indipendenza delle autoproclamate

“*repubbliche*” di Donetsk e Luhansk. Per altro verso, l’UE ha altresì imposto misure restrittive mirate nei confronti di altre 27 persone ed entità di alto profilo che hanno contribuito a compromettere o minacciare l’integrità territoriale, la sovranità e l’indipendenza dell’Ucraina, tra cui figurano responsabili politici, banche e imprenditori/oligarchi che hanno sostenuto finanziariamente o materialmente operazioni russe nei territori di Donetsk e Luhansk.

Le citate misure restrittive comprendono il congelamento dei beni e il divieto di mettere fondi a disposizione delle persone e delle entità poc’anzi menzionate.

Inoltre, il primo pacchetto ha introdotto un divieto d’importazione di merci provenienti dalle zone delle regioni di Donetsk e Luhansk, restrizioni al commercio e agli investimenti connessi a determinati settori economici e ha vietato la fornitura di servizi turistici e l’esportazione di determinati beni e tecnologie.

Successivamente, il 25 febbraio 2022, il Consiglio ha adottato un secondo pacchetto di misure individuali ed economiche, oltre ad imporre sanzioni direttamente nei confronti di Vladimir Putin e di Sergey Lavrov.

Tale “*pacchetto*” ha ampliato ulteriormente le restrizioni finanziarie esistenti, limitando l’accesso della Russia ai più importanti mercati dei capitali; è stata inoltre vietata la quotazione e la prestazione di servizi concernenti le azioni di entità statali russe nelle sedi di negoziazione dell’UE.

Il Consiglio ha anche introdotto nuove misure che limitano i flussi finanziari dalla Russia nell’UE, vietando l’accettazione di depositi, superiori a determinati importi, di cittadini o residenti russi, la tenuta di conti correnti di clienti russi da parte dei depositari centrali di titoli dell’UE e la vendita di titoli denominati in euro a clienti russi.

L’UE ha altresì vietato la vendita, la fornitura, il trasferimento o l’esportazione in Russia di beni e tecnologie specifici relativi alla raffinazione del petrolio e ai settori aeronautici e spaziali, oltre ad aver introdotto restrizioni alla prestazione dei servizi connessi.

Ancora, con decisioni adottate tra il 28 febbraio e il 2 marzo, il Consiglio ha approvato nuove misure per rispondere all'aggressione militare nei confronti dell'Ucraina, comprensive di:

- un divieto di effettuare operazioni con la Banca centrale russa;
- un pacchetto di sostegno da 500 milioni di euro per finanziare l'invio di attrezzature e forniture alle forze armate ucraine;
- un divieto di sorvolo dello spazio aereo dell'UE e di accesso agli aeroporti dell'UE da parte dei vettori russi;
- nuove sanzioni per altre 26 persone e un'entità;
- l'esclusione di sette banche russe (Bank Otkritie, Novikombank, Promsvyazbank, Bank Rossiya, Sovcombank, Vnesheconombank e VTB Bank) dal sistema SWIFT.

Successivamente, con il quarto pacchetto di sanzioni, il Consiglio, il 15 marzo u.s., ha deciso di: *i*) vietare tutte le operazioni con determinate imprese statali russe; *ii*) vietare la prestazione di servizi di *rating* del credito, come anche la fornitura dell'accesso a qualsiasi servizio in abbonamento in relazione ad attività di *rating* del credito, a qualsiasi persona o entità russa; *iii*) ampliare l'elenco delle persone collegate alla base industriale e di difesa della Russia, a 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 della Russia; *iv*) vietare nuovi investimenti nel settore dell'energia della Russia, nonché introdurre ampie restrizioni sulle esportazioni di apparecchiature, tecnologie e servizi per l'industria dell'energia; *v*) introdurre ulteriori restrizioni commerciali per quanto riguarda i prodotti siderurgici e i beni di lusso.

Il Consiglio ha inoltre deciso di sanzionare oligarchi, lobbisti e propagandisti chiave che promuovono la narrazione del Cremlino sulla situazione in Ucraina, nonché società strategiche nei settori militare, dell'aviazione, dei beni a duplice uso, della cantieristica navale e della costruzione di macchinari.

Infine, con l'adozione del quinto e (allo stato) ultimo pacchetto di sanzioni, avvenuta l'8 aprile 2022, il Consiglio ha imposto divieti rispetto alle seguenti attività: *i*) importazione di carbone e altri combustibili fossili solidi dalla Russia; *ii*) accesso – con la previsione di alcune deroghe – ai porti dell'UE per tutte le navi registrate in Russia e alle strade del territorio europeo per i trasportatori su strada russi e bielorusi; *iii*) importazione di altri beni quali legno, cemento, prodotti ittici e liquori; *iv*) esportazione in Russia di carboturbo e altri beni; *v*) depositi ai portafogli di cripto-attività.

Tanto premesso su un piano generale, è possibile affermare che le misure restrittive risultino riconducibili in varie categorie, che, a grandi linee, possono essere sintetizzate in sanzioni: *(a)* diplomatiche; *(b)* soggettive; *(c)* relative alle relazioni economiche con la Crimea e Sebastopoli e con le zone non controllate dal governo delle regioni di Donetsk e Luhansk; *(d)* economiche; *(e)* relative ai media; *(f)* concernenti la cooperazione economica.

Il perimetro di indagine della presente analisi, finalizzata a vagliare le ricadute delle misure restrittive sulle imprese, impone di soffermarsi in particolare sulle categorie *sub. (b)*; *(d)* e *(f)*.

2.1. LE MISURE INDIVIDUALI

Per ciò che concerne le misure individuali, le stesse risultano imposte dalla Decisione 2014/145/PESC del Consiglio, del 17 marzo 2014, e *ss.mm.ii.* (da ultimo si veda la Decisione del Consiglio 2022/429, del 15 marzo 2022), che individua 1091 persone e 80 entità soggette al congelamento dei beni e al divieto di viaggio.

In particolare, l'art. 2 della citata decisione prevede, da una parte, il congelamento di tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati da persone fisiche responsabili di azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e, dall'altra, il divieto di mettere a disposizione, direttamente o indirettamente, qualsiasi fondo o risorsa economica a beneficio di suddetti soggetti.

Tale ultima previsione, tuttavia, è derogata dalla possibilità di procedere al versamento sui conti congelati di: **a)** interessi o altri profitti dovuti su detti conti; **b)** pagamenti dovuti in virtù di contratti, accordi o obblighi che sono stati conclusi o sono sorti anteriormente alla data in cui tali conti sono stati assoggettati alle misure restrittive; o **c)** pagamenti dovuti in virtù di decisioni giudiziarie, amministrative o arbitrali emesse nell'Unione o esecutive nello Stato membro interessato.

Ciò posto, appare evidente la fondamentale importanza di procedere alla verifica dei soggetti con cui si intrattiene un'operatività commerciale: in questo senso, oltre ad una *due diligence* soggettiva, è opportuno verificare che i clienti, da una parte, e gli istituti bancari di riferimento dall'altra, non siano collegati a soggetti sanzionati attraverso fenomeni di gruppo, di controllo azionario o semplicemente di controllo *de facto*.

2.2. LE MISURE ECONOMICHE E RELATIVE ALLA COOPERAZIONE ECONOMICA

Venendo, poi, alla disciplina delle misure restrittive oggettive, l'Unione ha adottato una serie di restrizioni di natura economica e altre di tipo settoriale, andando a modificare la Decisione (PESC) 2014/512 del Consiglio.

Invero, oltre alle misure restrittive utilizzate già in passato in situazioni di crisi internazionali, quali divieti di esportazioni di armi e di tecnologia a doppio uso, di tecnologie abilitanti o necessarie per la raffinazione del petrolio, divieto di atterraggio e decollo dei voli aerei russi, sono state approvate anche misure restrittive di carattere finanziario straordinarie.

Con riferimento alle misure relative ai beni cd. *dual use*, vengono in rilievo quelle imposte dal Regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio, del 31 luglio 2014 e *ss.mm.ii.*

Tale Regolamento, in particolare, fissa un divieto di vendere, fornire, trasferire o esportare, direttamente o indirettamente, i beni e le tecnologie a duplice uso, anche non originari dell'Unione, a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Russia,

o per un uso in Russia, se i prodotti in questione sono o possono essere destinati, in tutto o in parte, a un uso militare ovvero a un utilizzatore finale militare.

A tal proposito, giova specificare che, ai sensi dell'art. 2 del Regolamento (CE) n. 428/2009 del Consiglio, del 5 maggio 2009, i prodotti a duplice uso sono quelli, inclusi il *software* e le tecnologie, che possono avere un utilizzo tanto civile quanto militare; essi comprendono tutti i beni che possono avere sia un utilizzo non esplosivo, sia un qualche impiego nella fabbricazione di armi nucleari o di altri congegni esplosivi nucleari.

Tali prodotti risultano sottoposti ad un regime autorizzatorio per le esportazioni e, in particolare, le autorità competenti possono concedere un'autorizzazione qualora l'esportazione riguardi l'esecuzione di un obbligo derivante da un contratto concluso anteriormente all'entrata in vigore delle stesse sanzioni.

Pertanto, qualora dovesse essere verificata l'appartenenza dei prodotti forniti ai beni a duplice uso, occorrerà predisporre una specifica richiesta di autorizzazione all'esportazione.

Per altro verso, per ciò che concerne le misure restrittive di carattere finanziario straordinarie, risulta peculiare, anzitutto, il divieto imposto dal Consiglio dell'UE di operazioni relative alla gestione di riserve in valuta straniera nei confronti della Banca centrale di Russia, nonché quelle riguardanti le attività di tale ente.

In secondo luogo, ulteriori misure restrittive finanziarie sono state adottate il 2 marzo 2022; invero, a partire dal 12 marzo 2022, è in vigore il divieto di prestare servizi specializzati di messaggistica finanziaria, utilizzati per scambiare dati finanziari, a determinati enti creditizi russi (Bank Otkritie, Novikombank, Promsvyazbank, Bank Rossiya, Sovcombank, VNESHECONOMBANK (VEB), VTB BANK): si tratta di una misura che esclude selettivamente le banche citate dal sistema dei pagamenti SWIFT.

È altresì proibito esportare banconote denominate in euro in Russia e investire, partecipare o contribuire in altro modo a progetti cofinanziati dal Fondo russo per gli investimenti diretti.

Tra le misure finanziarie sono inclusi i divieti di acquisto o vendita dal governo russo o dalla Banca centrale russa, o da altre entità che agiscono sotto la direzione di quest'ultima, di valori mobiliari e strumenti del mercato monetario, emessi dopo il 9 marzo 2022. A partire dal 23 febbraio 2022, in virtù di quanto previsto dalla Decisione (PESC) 2022/264 del Consiglio e il regolamento (UE) 2022/262 del Consiglio, è proibito anche a qualsiasi persona giuridica, entità o organismo, che agisce per conto o sotto la direzione della Banca centrale russa, concludere o partecipare, direttamente o indirettamente, a qualsiasi accordo per l'erogazione di nuovi prestiti o crediti.

Tra le misure restrittive di natura economica vanno incluse anche quelle imposte dalla Decisione (UE) 2022/266 del Consiglio e del regolamento (UE) 2022/263 del Consiglio, che prevedono un divieto al commercio e alla prestazione di servizi in un ampio numero di settori (energia, telecomunicazioni e trasporti) tra l'UE e le zone non controllate dal governo delle regioni ucraine di Donetsk e Luhansk.

Inoltre, altre restrizioni riguardano le esportazioni di apparecchiature, tecnologie e servizi per l'industria dell'energia, ad eccezione dell'industria nucleare e del settore a valle del trasporto dell'energia, prodotti siderurgici e i beni di lusso.

Da ultimo, con l'adozione della Decisione (PESC) 2022/578 del Consiglio dell'8 aprile 2022, sono stati introdotti ulteriori divieti di natura economica.

Anzitutto, risultano vietate le operazioni riguardanti l'acquisto, l'importazione o il trasporto nell'Unione di carbone e altri combustibili fossili solidi, qualora originari della Russia, fino al 10 agosto 2022; tale divieto, tuttavia, non trova applicazione all'esecuzione, fino al 10 agosto 2022, di contratti conclusi prima del 9 aprile 2022 o di contratti accessori necessari per l'esecuzione degli stessi.

In secondo luogo, è vietato aggiudicare o proseguire l'esecuzione di qualsiasi contratto di appalto pubblico o di concessione rientrante nell'ambito di applicazione delle direttive appalti pubblici – ovverosia 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE, 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio – a o con: **a)** un cittadino russo o una persona fisica o

giuridica, un'entità o un organismo stabiliti in Russia; **b)** una persona giuridica, un'entità o un organismo i cui diritti di proprietà sono direttamente o indirettamente detenuti per oltre il 50% da un'entità di cui alla lettera a); oppure **c)** una persona fisica o giuridica, un'entità o un organismo che agiscono per conto o sotto la direzione di un'entità di cui alla lettera a) o b).

A tal proposito, occorre rilevare come le autorità competenti possano, ad ogni modo, autorizzare l'aggiudicazione o la prosecuzione dei citati contratti, qualora destinati alla gestione, alla manutenzione, alla disattivazione e alla gestione dei rifiuti radioattivi, alla cooperazione intergovernativa nei programmi spaziali, all'acquisto di gas naturale e petrolio, titanio, alluminio, rame, nichel, palladio e minerale di ferro da o attraverso la Russia nell'Unione, oppure all'importazione di carbone e altri combustibili fossili solidi fino al 10 agosto 2022. Per altro verso, il citato divieto non si applica all'esecuzione, fino al 10 ottobre 2022, di contratti conclusi prima del 9 aprile 2022.

Infine, in virtù delle ultime restrizioni, dopo il 16 aprile 2022 è vietato dare accesso ai porti nel territorio dell'Unione a qualsiasi nave registrata sotto la bandiera della Russia.

Tuttavia, in deroga al suddetto divieto, le autorità competenti possono autorizzare una nave ad accedere a un porto, alle condizioni che ritengono appropriate, dopo aver accertato che tale accesso è necessario per: **a)** l'acquisto, l'importazione o il trasporto nell'Unione di gas naturale e petrolio, titanio, alluminio, rame, nichel, palladio, minerali di ferro, nonché taluni prodotti chimici e ferrosi; **b)** l'acquisto, l'importazione o il trasporto di prodotti farmaceutici, medici, agricoli e alimentari, compreso il frumento e i fertilizzanti; **c)** scopi umanitari; **d)** il trasporto di combustibile nucleare e altri beni strettamente necessari al funzionamento delle capacità nucleari civili; **e)** l'acquisto di carbone e altri combustibili fossili solidi, fino al 10 agosto 2022.

Disciplina identica a quella appena descritta trova applicazione, in capo alle imprese stabilite in Russia, per il trasporto di merci su strada all'interno del territorio dell'Unione, anche in transito.

Alla luce di quanto osservato, le sanzioni economiche possono essere così sintetizzate.

1. Settore finanziario:

- restrizione dell'accesso ai mercati dei capitali primari e secondari dell'UE per determinate banche e società russe;
- divieto di effettuare operazioni con la Banca centrale russa e la Banca centrale della Bielorussia;
- blocco dell'accesso a SWIFT per alcune banche russe e bielorusse;
- divieto di fornire banconote denominate in euro alla Russia e alla Bielorussia;
- divieto di finanziamenti o investimenti pubblici in Russia;
- divieto di investire o contribuire a progetti cofinanziati dal Fondo russo per gli investimenti diretti.

2. Settore dell'energia:

- divieto di importazione di carbone dalla Russia;
- divieto di esportazione verso la Russia di beni e tecnologie nel settore della raffinazione del petrolio;
- divieto di effettuare nuovi investimenti nel settore dell'energia della Russia.

3. Settore dei trasporti:

- chiusura dello spazio aereo dell'UE a tutti gli aeromobili di proprietà russa o immatricolati in Russia;
- chiusura dei porti dell'UE alle navi russe;
- divieto di accesso all'UE per i trasportatori su strada russi e bielorusi;

- divieto di esportazione verso la Russia di tecnologie di navigazione marittima e di radiocomunicazione.

4. Settore della difesa:

- divieto di esportazione verso la Russia di beni e tecnologie a duplice uso potenzialmente in grado di contribuire alle capacità di difesa e sicurezza della Russia;

- divieto di commercio di armi;

- divieto di esportazione verso la Russia di prodotti siderurgici.

5. Beni di lusso:

- divieto di esportazione verso la Russia di beni di lusso.

2.3. LE MISURE ECONOMICHE DEI PAESI NON MEMBRI DELL'UNIONE

Anche i membri del G7, oltre che l'Australia, hanno adottato misure simili a quelle disposte nel quadro dell'Unione.

In questo senso, si pensi, ad esempio, al Regno Unito che ha proibito l'accesso a porti alle navi battenti bandiera russa; il Canada, per altro verso, ha stabilito “*sanzioni energetiche*”, con specifico riferimento alle importazioni di petrolio (non sono invece vietate le importazioni dalla Russia di prodotti derivati dal petrolio).

Va sottolineato come altri Paesi europei, non membri dell'organizzazione, abbiano adottato sanzioni simili, come nel caso della Norvegia e della Svizzera.

3. IL QUADRO SANZIONATORIO STATUNITENSE NEI CONFRONTI DELLA FEDERAZIONE RUSSA

Le azioni intraprese dal Governo della Federazione Russa con riferimento alla questione ucraina hanno condotto, a seguito dell'emanazione di molteplici ordini esecutivi

presidenziali, anche all'adozione di numerose misure economiche restrittive da parte dell'*Office of Foreign Assets Control (OFAC)*.

Il programma di sanzioni relative all'Ucraina/Russia attuato dall'*Office of Foreign Assets Control – OFAC* è iniziato il 6 marzo 2014, quando il Presidente Obama, nell'ordine esecutivo (E.O.) 13660, ha dichiarato un'emergenza nazionale per affrontare la minaccia rappresentata dalle azioni intraprese dal Governo della Federazione Russa, tese a minare i processi democratici e le istituzioni democratiche in Ucraina, anche attraverso l'annessione della Crimea al territorio della Federazione

Tale grave situazione sociopolitica, condusse il Governo degli Stati Uniti d'America all'adozione di numerose misure economiche e restrittive tutt'ora in vigore.

Occorre rammentare che l'apparato sanzionatorio statunitense trova fonte sia all'interno della costituzione americana che nelle varie legislazioni speciali adottate dagli USA. Tra queste ultime, possiamo sicuramente menzionare l'*“International Emergency Powers Act”*, l'*“Immigration and Nationality Act”* e lo *“United States Codes”*.

La legislazione statunitense, individua nel Presidente degli Stati Uniti, il soggetto competente all'adozione delle sanzioni – mediante la promulgazione dei cd. *“Executive Orders”* – mentre il Ministero del Tesoro, per il tramite dell'*Office Foreign Assets Control – OFAC*, come organo *“di esecuzione”* delle disposizioni sanzionatorie.

Tale ultima amministrazione governativa può autorizzare certi tipi o categorie di attività e transazioni – che sarebbero altrimenti proibite nell'ambito del programma di sanzioni relative all'Ucraina/Russia – rilasciando una licenza generale (cd. *“General License”*). Inoltre, gli operatori economici, come anche le semplici persone fisiche, possono richiedere specifiche autorizzazioni all'OFAC che, caso per caso, esamina le istanze autorizzative, ammettendo o meno transazioni che non risultino né esenti né coperte dalle *“General License”*.

Tornando ora al merito della *“questione ucraina”*, prima di procedere all'analisi delle recenti misure statunitensi, pare opportuno riepilogare il quadro sanzionatorio restrittivo introdotto nel 2014 ed oggetto di molteplici ordini esecutivi presidenziali, nonché di

numerose misure economiche restrittive da parte dell'*Office of Foreign Assets Control* (OFAC).

Le suddette misure vengono categorizzate a seconda degli effetti prodotti.

Troveremo, infatti, **(i)** le misure reali patrimoniali (cd. *Blocking Sanctions*) adottate nei confronti di persone, sia fisiche che giuridiche, indicate negli E.O. n. 13660, 13661, 13662, e 13685, nonché inserite all'interno delle liste di designazione statunitensi (cd. *List of Specially Designated Nationals – SDN List*); **(ii)** le sanzioni economiche settoriali nei confronti di enti operanti in specifici ambiti dell'economia russa, identificati ai sensi dell'E.O. n. 13662; **(iii)** un più generale divieto, gravante sugli *US subject* (persone fisiche e giuridiche sottoposte alla giurisdizione statunitense), di avviare attività economiche quali nuovi investimenti, esportazioni e/o importazioni di beni, tecnologie e servizi provenienti dalla regione della Crimea o indirizzati verso la medesima.

Giova sottolineare che, mentre le prime due categorie di sanzioni citate possono essere qualificate come misure soggettive – aventi ad oggetto, per l'appunto, il divieto di compiere operazioni commerciali e/o finanziarie con i soggetti identificati nelle liste SDN e SSI – la previsione di cui al *sub (iii)*, introdotta dal E.O. 13685, si presenta, invece, come imposizione di un divieto generico, relativo a numerose attività economiche in vario modo riconducibili al territorio della Crimea.

In particolare, in virtù di detta misura restrittiva, sono vietati: **(a)** i nuovi investimenti effettuati da ogni *US subject*, sia persone fisiche che giuridiche, nella menzionata regione russa; **(b)** l'importazione, diretta o indiretta, negli Stati Uniti di qualsiasi bene, servizio o tecnologia proveniente dalla Crimea; **(c)** l'esportazione, la vendita o la fornitura, diretta o indiretta, dagli Stati Uniti, o da parte di un soggetto degli Stati Uniti, di qualsiasi bene, servizio o tecnologia verso la regione della Crimea; **(d)** qualsiasi accordo, finanziamento, agevolazione o garanzia da parte di un soggetto statunitense per operazioni con un soggetto straniero, qualora detta transazione risulterebbe proibita, se eseguita da un utente statunitense o all'interno degli Stati Uniti.

Più recentemente, il descritto quadro sanzionatorio è stato implementato mediante gli *Executive Orders* n. 14065, del 21.2.2022, n. 14066 dell'8.3.2022 e n. 14068 dell'11.3.2022, tutti a firma del Presidente Biden. Gli ultimi due E.O. attengono ad un parallelo ma distinto programma sanzionatorio denominato “*Russian Harmful Foreign Activities Sanctions*”.

Procedendo con ordine, il primo dei tre E.O. considerati (n. 14065) trova motivazione nelle violazioni dei Protocolli di Minsk (2014 e 2015) da parte della Federazione Russa, attraverso il riconoscimento delle cd. “*Covered Regions*”, ovvero la “*Donetsk People’s Republic*” e la “*Luhansl People’s Republic*”.

Secondo il Governo statunitense, tali azioni minacciando la pace, la stabilità, la sovranità, nonché l’integrità territoriale dell’Ucraina, risulterebbero meritevoli di sanzioni.

Ciò detto, nel provvedimento esaminato (E.O. n. 14065), viene disposto in capo agli *US Subject* un generico divieto di (i) effettuare investimenti nelle “*Covered Regions*”, (ii) importare negli USA beni, servizi e tecnologie dalle “*Covered Regions*”, (iii) importare o riesportare, vendere o fornire, beni, servizi e tecnologie dagli USA verso le “*Covered Regions*”, (iv) approvare, finanziare o agevolare transazioni, anche effettuate da parte di soggetti stranieri, qualora detta transazione risulti vietata dalla legge o provvedimento statunitense.

Si badi che i divieti sussistono sia per la vendita, importazione/riesportazione, finanziamento effettuati in via diretta che per tutte le operazioni effettuate in via cd. “*indiretta*”, ovvero, mediante triangolazioni o attività finalizzate ad eludere dette restrizioni.

Ai divieti si affiancano le misure reali patrimoniali riguardanti i beni e proprietà dei soggetti inseriti all’interno delle “*black list*” statunitensi, meglio conosciute come “*Specially Designated Nationals List – SDN List*”.

Il Governo statunitense ha inteso congelare le proprietà dei soggetti che abbiano (i) operato all’interno delle “*Covered Regions*”, (ii) rivestito ruoli di leader, amministratore o membro di entità operanti all’interno delle “*Covered Regions*”, (iii) operato per ordine dei

soggetti le cui proprietà sono destinatarie delle misure reali patrimoniali, *(iv)* materialmente assistito e finanziato l'attività dei soggetti le cui proprietà sono destinatarie delle suddette misure reali patrimoniali.

Quanto all'E.O. n. 14066, dell'8.3.2022 e 14068, dell'11.3.2022, le motivazioni sanzionatorie, come già detto, risultano differenti ma comunque direttamente collegate alla "questione ucraina".

Infatti, nella premessa dei provvedimenti, il Presidente Biden fa riferimento alla ingiustificata, non provocata e "priva di scrupoli" invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa.

Ciò chiarito, similmente a quanto già visto in occasione dell'adozione delle misure sanzionatorie promulgate dal Governo statunitense per Iran e Venezuela, Washington intende applicare il principio di "massima pressione" su Mosca vietando l'importazione/esportazione di alcune categorie di beni ritenuti di origine russa (vitali per l'economia della Federazione).

Difatti, viene vietata *(i)* l'importazione negli Stati Uniti di pesce, crostacei, molluschi (e le loro preparazioni), bevande alcoliche, diamanti sintetici e beni di lusso, nonché, *(ii)* l'importazione negli Stati Uniti di petrolio, carburanti, derivati del petrolio, gas, carbone e suoi derivati.

Inoltre, per i soggetti statunitensi, è previsto il divieto di fornire banconote "in dollaro" al Governo della Federazione russa o ai cittadini russi (*rectius*, "any person located in the Russian Federation"), nonché il divieto di effettuare investimenti nel settore energetico russo o in qualsiasi altro settore sottoposto a restrizione da parte del Governo degli Stati Uniti d'America.

Per completezza, occorre fare menzione dell'E.O. n. 14024, del 15.4.2021, "cardine" del programma sanzionatorio statunitense adottato nei confronti della Federazione russa.

In tale provvedimento, le motivazioni risultano trasversali rispetto alle diverse condotte tenute dalla Federazione russa; in particolare, il Governo statunitense rimprovera alla Russia di aver: posto in essere sforzi per minare lo svolgimento di libere ed eque elezioni

democratiche e delle istituzioni democratiche negli Stati Uniti e i suoi alleati e partner; svolto attività “*malvagie*” di tipo cibernetico contro USA ed i suoi alleati e partner; usato la corruzione transnazionale per influenzare i governi stranieri; perseguito attività extraterritoriali contro dissidenti o giornalisti; minato la sicurezza in paesi e regioni importanti per la sicurezza nazionale degli Stati Uniti; violato principi consolidati del diritto internazionale, tra cui il rispetto per l’integrità territoriale degli stati.

Dato atto di ciò, il Presidente Biden ha disposto le consuete misure reali patrimoniali sui beni dei soggetti che, a vario titolo, hanno operato nel settore tecnologico, della difesa, o di altro settore economico russo, contribuendo alle condotte sopradescritte. Le medesime misure sono state adottate nei confronti dei soggetti che hanno rivestito incarichi nel Governo russo o all’interno delle sue divisioni amministrative ed agenzie.

L’importanza dell’E.O. n. 14024 è rappresentata dai connessi provvedimenti governativi in materia finanziaria (denominati “*Directives*”) che ne rappresentano diretta emanazione.

In particolare:

– ***Directive n. 1:*** viene proibito alle istituzioni finanziarie statunitensi di (i) partecipare al mercato primario delle obbligazioni denominate in rubli o non in rubli emesse dopo il 14 giugno 2021 dalla Banca Centrale della Federazione Russa, dal Fondo Patrimoniale Nazionale della Federazione Russa o dal Ministero delle Finanze della Federazione Russa e (ii) prestare fondi denominati in rubli o non in rubli alla Banca centrale della Federazione Russa, al Fondo Patrimoniale Nazionale della Federazione Russa o al Ministero delle Finanze della Federazione Russa;

– ***Directive n. 1A:*** oltre ai divieti contenuti nella *Directive n. 1*, per le istituzioni finanziarie americane è vietato, a partire dal 1° marzo 2022, la partecipazione al mercato secondario delle obbligazioni denominate in rubli o non in rubli obbligazioni denominate in rubli o non denominate in rubli emesse, dopo il 1° marzo 2022, dalla Banca centrale della Federazione Russa, dal Fondo Patrimoniale Nazionale della Federazione Russa o dal Ministero delle Finanze della Federazione Russa;

– **Directive n. 2:** viene proibito alle istituzioni finanziarie statunitensi (i) l’apertura o il mantenimento di un conto di corrispondenza o di un conto di passaggio per o per conto di enti finanziari esteri soggetti elencati nell’*Annex I* della direttiva, ovvero dei loro beni o interessi patrimoniali e (ii) il trattamento di un’operazione che coinvolge le istituzioni finanziarie estere, elencate nell’*Annex I* della direttiva, ovvero i loro beni o interessi patrimoniali (principalmente *Sberbank* e filiali);

– **Directive n. 3:** viene proibita agli *US subject* ogni attività finalizzata alla fornitura di finanziamenti o allo svolgimento di altre transazioni relative al nuovo debito (di scadenza superiore a 14 giorni), o nuove azioni emesse dopo il 26 marzo 2022, da parte dei soggetti inseriti all’interno dell’*Annex I* (vale a dire: *Credit Bank Of Moscow Public Joint Stock Company*; *Gazprombank Joint Stock Company*; *Joint Stock Company Alfa-Bank*; *Joint Stock Company Russian Agricultural Bank*; *Joint Stock Company Sovcomflot*; *Open Joint Stock Company Russian Railways*; *Public Joint Stock Company Alrosa*; *Public Joint Stock Company Gazprom*; *Public Joint Stock Company Gazprom Neft*; *Public Joint Stock Company Rostelecom*; *Public Joint Stock Company Rushydro*; *Public Joint Stock Company Sberbank Of Russia*; *Public Joint Stock Company Transneft*);

– **Directive n. 4:** viene proibito agli *US subject* qualsiasi transazione che coinvolga la Banca Centrale della Federazione Russa, il Fondo Patrimoniale Nazionale della Federazione Russa o il Ministero delle Finanze della Federazione Russa, compreso qualsiasi trasferimento di attività a tali entità o qualsiasi transazione in valuta estera per o per conto di tali entità.

Tanto premesso, al fine di determinare l’impatto della descritta normativa sulle potenziali attività delle imprese, è opportuno compiere due diverse valutazioni.

In primo luogo, emerge *prima facie* come l’intero quadro sanzionatorio descritto risulti caratterizzato da un circoscritto ambito di applicazione soggettivo: le restrizioni economiche, ad eccezione di quelle da ultimo esaminate, sono infatti destinate ad applicarsi ai soli soggetti statunitensi. Più in generale, il comune denominatore di tutte le attività

sottoposte alle citate misure sanzionatorie è il collegamento, diretto e indiretto, con il territorio o l'economia degli Stati Uniti.

Tale conclusione appare sufficiente ad escludere che il *framework* di misure economiche imposte dagli Stati Uniti possa avere ricadute sulle potenziali attività commerciali che le imprese italiane intendono intraprendere.

Tuttavia, e venendo alla seconda valutazione sul punto, giova ad ogni modo prestare le dovute cautele relativamente alle misure restrittive soggettive sopra analizzate. Invero, ferma restando la necessità di verificare che le potenziali controparti commerciali non risultino inserite nelle liste sanzionatorie, ragioni di trasparenza ed opportunità, soprattutto in termini reputazionali, determinano la necessità esperire verifiche soggettive non solo sugli attori direttamente coinvolti nelle operazioni, ma anche su quelli, direttamente o indirettamente, collegati a questi ultimi. In altri termini, l'eventualità di prendere parte a transazioni commerciali che interessano soggetti sanzionati, pur non essendo fattispecie direttamente sottoposta a divieto, risulta certamente sconsigliabile per le compagnie europee.