

Crisi ucraina e sanzioni. Quale futuro per l'Europa?

📅 01/03/2022

📖 DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA, DIRITTO COSTITUZIONALE E INTERNAZIONALE, PROSPETTIVE

Roberto A. Jacchia
Marco Stillo

Nella notte tra il 23 e il 24 febbraio 2022, la Federazione Russa ha lanciato un attacco militare nei confronti delle principali città e aeroporti ucraini, dando così il via ad un'invasione che, sebbene più volte preannunciata dal presidente *Vladimir Putin* come una "operazione militare speciale" per "demilitarizzare" e "denazificare" la nazione confinante, ha aperto una crisi senza precedenti a livello mondiale.

Il quasi resto del mondo ha reagito prima con incredulità e, quindi, con gli strumenti del diritto internazionale, che hanno condotto all'adozione di una prima serie di sanzioni economiche e politiche ad opera degli Stati Uniti d'America, dell'Unione Europea, del Regno Unito e di altri Paesi maggiori.

Prima di illustrarne i principali contenuti, è necessaria una breve contestualizzazione storico-politica.

Oggetto originario della contesa russo-ucraina è la c.d. regione del Donbass, un territorio storicamente controllato da componenti separatiste filo-russe che, dal 2013, continua a generare tensioni mai sopite tra le parti.

Più particolarmente, nel novembre del 2013 migliaia di persone avevano dato voce a forti contestazioni confluite nel c.d. movimento "Euromaidan" contro il governo filo-russo del Paese, guidato dall'allora presidente *Yanukovich*. Dopo mesi di tensioni e di scontri, in data 22 febbraio 2014 *Yanukovich* aveva lasciato il Paese ed era stato sostituito dal filoeuropeo *Yatsenyuk*, un esito particolarmente inviso al governo russo che aveva condotto, da un lato, all'occupazione e poi all'annessione della

Crimea e, dall'altro, all'uscita degli *oblast* di Luhansk e di Donetsk dal controllo dello Stato ucraino. Al fine di porre termine al conflitto, su iniziativa del c.d. "Quartetto Normandia"¹ in data 11 febbraio 2015 erano stati stipulati gli "Accordi di Minsk II" che, tra le altre cose, prevedevano un cessate il fuoco bilaterale immediato nonché una riforma costituzionale ucraina incentrata sulla decentralizzazione e su una legislazione permanente in merito allo *status* speciale degli *oblast* di Luhansk e di Donetsk. Tali accordi si collocavano nella scia dei primi Accordi di Minsk russo-ucraini del 2014 che, nonostante prevedessero, tra le altre cose, lo scambio di prigionieri, consegne di aiuti umanitari, il ritiro delle armi pesanti nonché la decentralizzazione del potere con una maggiore autonomia per le regioni del Donbass, erano falliti a causa delle ripetute violazioni da entrambe le parti.

Dopo essere rimasta "dormiente" per anni, la situazione aveva subito un'improvvisa *escalation* quando, in data 17 febbraio 2022, i *leader* delle autoproclamate Repubbliche separatiste di Luhansk e Donetsk avevano dichiarato di essere stati esposti ad aggressioni indiscriminate da parte dell'esercito ucraino, a loro volta riprendendo le operazioni militari in risposta. Successivamente, la situazione era precipitata con il riconoscimento, da parte della Federazione Russa, della loro indipendenza, ciò che aveva di fatto posto fine agli Accordi di Minsk II.

Questa decisione è andata ad inasprire ulteriormente le tensioni tra Unione Europea e Federazione Russa legate al progetto "Nord Stream 2", il nuovo gasdotto destinato a collegare Russia e Germania attraverso il Baltico e che,

bypassando completamente gli Stati baltici, quelli di Visegrad², l'Ucraina e la Bielorussia, risultava inviso a diversi Stati Membri in quanto, da un lato, avrebbe potuto aumentare la dipendenza dell'Unione dalle forniture energetiche russe e, dall'altro, avrebbe ridotto drasticamente il potere contrattuale degli Stati dell'Europa centrale e orientale in caso di contenzioso con la Russia, che avrebbe avuto a disposizione una rotta di approvvigionamento alternativa. È in questo contesto geopolitico che, in data 6 ottobre 2020, il Presidente dell'Ufficio per la tutela della concorrenza e dei consumatori polacco ("UOKiK") aveva sanzionato con una ammenda record pari a circa 29 miliardi di zloty (quasi 6,5 miliardi di euro) la Gazprom nonché circa 294 milioni di zloty (quasi 65,4 milioni di euro) le altre cinque compagnie coinvolte nella costruzione del *Nord Stream 2* per aver concluso accordi, riqualificati come concentrazione, senza la sua autorizzazione, ed imponendone lo scioglimento al fine di ripristinare le condizioni di mercato e concorrenza preesistenti nel mercato del trasporto e dell'approvvigionamento del gas³. Successivamente, in data 25 agosto 2021 la Corte Regionale di Düsseldorf (*Oberlandesgericht Düsseldorf*) aveva rigettato⁴ la richiesta dell'operatore *Nord Stream 2 AG* ("Nord Stream") di riformare la decisione del 2020 con cui il *Bundesnetzagentur* (Agenzia federale per le reti) aveva stabilito che l'omonimo gasdotto non poteva essere esonerato dall'applicazione delle disposizioni della Direttiva (UE) 2019/692⁵, che ha modificato la Direttiva 2009/73/CE⁶ al fine di assicurare che le norme sui gasdotti di trasporto del gas naturale che collegano due o più Stati Membri siano applicabili, all'interno dell'Unione, anche a quelli da e verso Stati terzi, evitando

¹ Ossia Ucraina, Russia, Francia e Germania.

² Ossia Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia, Ungheria.

³ Per ulteriori informazioni si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

⁴ Per ulteriori informazioni si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

⁵ Direttiva (UE) 2019/692 Del Parlamento Europeo del Consiglio, del 17 aprile 2019, che modifica la direttiva 2009/73/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale, GUUE L 117 del 03.05.2019.

⁶ Direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE, GUUE L 211 del 14.08.2009.

così di distorcere la concorrenza nel mercato unico dell'energia e di causare ripercussioni negative sulla sicurezza degli approvvigionamenti.

La risposta dell'Unione Europea alle azioni militari intraprese dalla Federazione Russa non si è fatta attendere.

In primo luogo, modificando il Regolamento (UE) n. 269/2014⁷ e la Decisione 2014/145/PESC⁸, in data 23 febbraio 2022 il Consiglio Europeo ha adottato un primo pacchetto di misure suddivise in 3 categorie: i) misure restrittive (quali, tra le altre, il congelamento dei beni, il divieto di mettere a disposizione fondi e il divieto di ingresso o transito nel territorio dell'Unione) destinate a tutti i 351 membri della Duma russa che avevano votato a favore del riconoscimento dell'indipendenza delle autoproclamate Repubbliche di Donetsk e Luhansk, nonché a 27 individui ed entità di alto profilo che avevano svolto un particolare ruolo nel minare o minacciare l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, ii) restrizioni al commercio dalle zone degli *oblast* di Donetsk e Luhansk da e verso l'Unione, ed iii) un divieto settoriale di finanziare la Federazione Russa, il suo governo e la sua Banca centrale⁹.

Successivamente, nelle sue conclusioni del 24 febbraio 2022¹⁰ il Consiglio ha concordato ulteriori misure restrittive, destinate ad avere sensibili conseguenze per la Federazione Russa, che sono

state adottate tra il 25 e il 28 febbraio successivi.

In primo luogo, il Consiglio ha ampliato **ulteriormente le restrizioni finanziarie già deliberate**, limitando l'accesso della Russia ai più importanti **mercati dei capitali**. **In particolare, sono state vietate** i) la quotazione e la prestazione di servizi concernenti le **azioni** di società ed entità statali russe nelle **sedi di negoziazione dell'Unione**, ii) l'accettazione di depositi superiori a 100.000 euro da parte di cittadini o residenti russi, iii) la tenuta di conti di clienti russi da parte dei depositari centrali di titoli dell'Unione, e iv) la vendita di titoli denominati in euro a clienti russi¹¹.

In secondo luogo, il Consiglio ha vietato la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione in Russia di beni e tecnologie specifici relativi alla raffinazione del petrolio, e ristretto la prestazione dei servizi connessi.

In terzo luogo, il Consiglio ha vietato, da un lato, la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione di beni e tecnologie dual use a qualsiasi persona, entità od organismo in Russia, o per un uso in Russia, se tali prodotti sono destinati ad un uso militare o a utilizzatori finali militari e, dall'altro, la vendita di tali beni e tecnologie a determinate persone giuridiche in Russia nonché la fornitura di assistenza tecnica e di altri servizi connessi, come pure i finanziamenti e l'assistenza finanziaria connessi a tali beni e tecnologie¹².

⁷ 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, *GUUE L 78 del 17.03.2014*.

⁸ Decisione 2014/145/PESC 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, *GUUE L 78 del 17.03.2014*.

⁹ Per ulteriori informazioni si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

¹⁰ Disponibili al seguente [LINK](#).

¹¹ Decisione (PESC) 2022/327 del Consiglio del 25 febbraio 2022 che modifica la decisione 2014/512/PESC concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, *GUUE L 48 del 25.02.2022*.

¹² 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, *GUUE L 49 del 25.02.2022*.

In quarto luogo, il Consiglio ha introdotto un divieto di esportazione di beni e tecnologie nei settori aeronautico e spaziale, nonché un divieto di prestazione di servizi di assicurazione, riassicurazione e manutenzione in relazione a tali beni e tecnologie, vietando inoltre la prestazione della relativa assistenza tecnica e finanziaria¹³.

Il Consiglio, inoltre, ha proibito ai diplomatici, agli altri funzionari e agli imprenditori russi di beneficiare delle disposizioni sulla facilitazione del rilascio dei visti, che consentivano un accesso privilegiato all'Unione¹⁴.

Il Consiglio, infine, ha vietato a qualsiasi aeromobile operato da vettori russi nonché a qualsiasi aeromobile immatricolato in Russia o non ivi immatricolato ma posseduto, noleggiato o altrimenti controllato da persona fisica o giuridica, entità o organismo russi, di atterrare o decollare nel o dal territorio dell'Unione, o sorvolarlo¹⁵.

La decisione del governo *Putin* ha generato reazioni durissime in tutto il mondo. Di particolare significato, per la sua idoneità a produrre una forma di isolamento finanziario della Federazione Russa, è stata la posizione assunta da diversi altri Stati che, oltre a richiedere la

rimozione della Russia dalla Società per la Telecomunicazione Finanziaria Interbancaria Mondiale (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*, SWIFT)¹⁶ che gestisce l'infrastruttura contabile-informatica dei pagamenti interbancari internazionali, hanno deciso di imporre sanzioni comparabili con quelle europee.

In data 21 febbraio 2022, il Presidente degli Stati Uniti *Joe Biden* ha firmato un ordine esecutivo che istituisce un embargo globale nei confronti delle regioni di Luhansk e di Donetsk simile a quello già in vigore nei confronti della Crimea, e che vieta i) l'esportazione, la vendita o la fornitura dagli Stati Uniti o da soggetti statunitensi, indipendentemente dalla loro ubicazione, di qualsiasi bene, servizio o tecnologia, ii) nuovi investimenti statunitensi in tali regioni, e iii) il finanziamento di tali investimenti o esportazioni¹⁷. In data 22 febbraio 2022, l'Ufficio del Tesoro per il controllo sui beni stranieri (*Treasury's Office of Foreign Assets Control*, OFAC) ha incluso due importanti istituzioni finanziarie statali russe¹⁸ alla c.d. "*Specially Designated Nationals and*

¹³ 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 e 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, GUUE L 57 del 28.02.2022.

¹⁴ Decisione (UE) 2022/333 del Consiglio del 25 febbraio 2022 sulla sospensione parziale dell'applicazione dell'accordo tra la Comunità europea e la Federazione russa di facilitazione del rilascio dei visti ai cittadini dell'Unione europea e della Federazione russa, GUUE L 54 del 25.02.2022.

¹⁵ 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 e 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, *GUUE L 57 del 28.02.2022*.

¹⁶ Lo SWIFT è un sistema che, collegandole tra loro, consente alle banche di tutto il mondo di spostare denaro in modo rapido e sicuro autorizzando movimentazioni finanziarie in flussi commerciali e investimenti per migliaia di miliardi di dollari. Più particolarmente, lo SWIFT usa dei codici per identificare lo Stato, la banca e la filiale in cui è registrato un conto, di talché quando il denaro viene inviato su un conto bancario all'estero è necessario usare questo codice per assicurarsi che la transazione vada a buon fine.

¹⁷ Per ulteriori informazioni si veda il seguente [LINK](#).

¹⁸ Ossia la *State Corporation Bank for Development and Foreign Economic Affairs Vnesheconombank* e la *Promsvyazbank Public Joint Stock Company*.

*Blocked Persons List*¹⁹, di talché tutte le loro proprietà e i loro interessi, e le loro affiliate dirette o indirette, negli Stati Uniti e/o sotto il controllo di un soggetto statunitense, sono bloccate e non possono condurre affari. L'OFAC ha altresì esteso le attuali norme in materia di indebitamento alle partecipazioni nel mercato secondario delle obbligazioni emesse dopo il 1 marzo 2022 dalla Banca centrale russa, dal *Russian National Wealth Fund* o dal Ministero delle finanze, in modo tale da privare la Russia delle entrate necessarie per finanziare le proprie attività.

Il Regno Unito, per sua parte, ha esteso in data 22 febbraio 2022 le attuali misure di congelamento dei beni²⁰ includendovi otto nuovi destinatari, ossia tre membri di spicco del governo russo e cinque banche²¹ coinvolte nel finanziamento dell'occupazione russa²². Il governo britannico, inoltre, ha annunciato in data 28 febbraio 2022 l'intenzione di adottare ulteriori misure economiche per impedire alla Banca centrale russa di impiegare le proprie riserve in valuta estera per far fronte alle sanzioni adottate finora ed interdirne, al contempo, la capacità di prender parte a transazioni in valuta estera per sostenere il rublo. Più particolarmente, tali sanzioni dovrebbero comprendere, tra le altre cose, i) misure per impedire alle società russe di emettere valori mobiliari e strumenti del mercato monetario nel Regno Unito, ii) l'estensione soggettiva delle misure finanziarie e commerciali già applicabili alla Crimea, e iii) restrizioni per vietare ai soggetti britannici di intraprendere transazioni finanziarie che coinvolgono la Banca centrale russa, il *Russian National Wealth Fund* o dal Ministero delle finanze russo²³.

Anche l'Australia ha intrapreso azioni immediate per rispondere alla crisi geopolitica ucraina. In primo luogo, in data 23 febbraio 2022 il governo ha imposto divieti di viaggio e sanzioni finanziarie mirate nei confronti di otto membri del Consiglio di sicurezza russo ritenuti responsabili della decisione di invadere l'Ucraina. In secondo luogo, in data 24 febbraio 2022, il governo ha sanzionato la *Bank Rossiya*, la *Black Sea Bank for Development and Reconstruction*, la *IS Bank*, la *Genbank*, la *Promsvyazbank* e ulteriori 25 individui i) vietando la messa a disposizione, diretta o indiretta, di beni nei loro confronti o a loro favore, ii) richiedendo a coloro che detengono beni posseduti o controllati da tali entità ed individui di congelarli, e iii) vietando agli individui designati di viaggiare o entrare in Australia. Il governo, infine, ha esteso alle regioni di Luhansk e Donetsk, a partire dal 28 marzo 2022, le sanzioni già previste per la Crimea e la città di Sebastopoli²⁴ quali, tra le altre, i) l'esportazione o la fornitura di determinati beni relativi alla creazione, acquisizione o sviluppo di infrastrutture per i settori dei trasporti, delle telecomunicazioni o dell'energia e dello sfruttamento di petrolio, gas o riserve minerarie, ii) l'importazione, l'acquisto o il trasporto di determinati beni, compresi i materiali relativi agli armamenti, iii) la fornitura di determinati servizi, tra cui l'assistenza finanziaria o servizi finanziari relativi a beni originari o esportati dalle regioni di Luhansk e Donetsk, e iv) la fornitura di beni agli individui e alle entità individuati.

Il Canada, dal canto suo, ha adottato misure conformi allo *Special Economic Measures Act*²⁵ al fine di rispondere alle violazioni della sovranità e dell'integrità territoriale dell'Ucraina. Più

¹⁹ L'SDN è una lista di terroristi, funzionari, criminali internazionali e beneficiari di determinati regimi autoritari designati che si ritiene costituiscano una minaccia per la sicurezza e la politica economica degli Stati Uniti.

²⁰ *Russia (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019*.

²¹ Nello specifico *Bank Rossiya*, *Black Sea Bank for Development and Reconstructions*, *IS Bank*, *Genbank* e *Promsvyazbank*.

²² Per ulteriori informazioni, si veda il seguente [LINK](#).

²³ Per ulteriori informazioni, si veda il seguente [LINK](#).

²⁴ Per ulteriori informazioni si veda il seguente [LINK](#).

²⁵ *Special Economic Measures Act* (S.C. 1992, c. 17).

particolarmente, il governo ha proibito ai cittadini in Canada ed ai canadesi all'estero, tra le altre cose, di i) commerciare in qualsiasi proprietà, ovunque situata, detenuta da o per conto di una persona designata, ii) prender parte a o facilitare, direttamente o indirettamente, qualsiasi transazione relativa a tali negoziazioni, iii) fornire qualsiasi servizio finanziario correlato, e iv) fornire qualsiasi servizio finanziario in favore di una persona designata. Il governo, inoltre, ha proibito ai cittadini in Canada e ai canadesi all'estero, tra le altre cose, di i) effettuare investimenti che comportino una negoziazione di qualsiasi proprietà situata nelle regioni di Luhansk e Donetsk che sia posseduta, detenuta o controllata da soggetti ivi stabiliti, ii) fornire o acquisire servizi finanziari o altri servizi correlati in relazione a tali investimenti, iii) importare, acquistare o acquisire beni provenienti da queste regioni o da qualsiasi persona ivi situata, e iv) esportare o trasferire beni destinati alle regioni di Luhansk e Donetsk o ai soggetti ivi situati²⁶.

In data 28 febbraio 2022, infine, la Svizzera ha deciso di adottare le sanzioni approvate dall'Unione nei confronti della Russia e di congelare i beni di individui ed entità coinvolti

nell'invasione dell'Ucraina, compresi quelli del Presidente *Putin*, del Primo Ministro *Mikhail Mishustin* e del Ministro degli Esteri *Sergej Lavrov*. La decisione è certamente destinata a passare alla storia, in quanto divergente dalla sua storica condizione di neutralità. Infatti, pur essendo obbligata dal diritto internazionale ad adottare le sanzioni imposte dall'ONU, la Svizzera dispone di piena discrezionalità in merito al conformarsi o meno alle misure europee. La Svizzera, pertanto, chiuderà il proprio spazio aereo ai voli provenienti dalla Russia, ed imporrà divieti d'ingresso ai diversi soggetti che hanno un collegamento con la Svizzera e sono vicini al Presidente *Putin*.

La situazione rimane estremamente tesa ed in costante mutamento, e non è al momento possibile prevederne gli ulteriori sviluppi. Quel che sembra certo è che la decisione del governo *Putin* rischia di segnare un punto di non ritorno nelle relazioni internazionali, con effetti destinati a ripercuotersi su tutti i settori dell'economia mondiale negli anni a venire. Terremo questa materia regolarmente monitorata e ne informeremo prontamente i nostri lettori.

²⁶ Per ulteriori informazioni si veda il seguente [LINK](#).



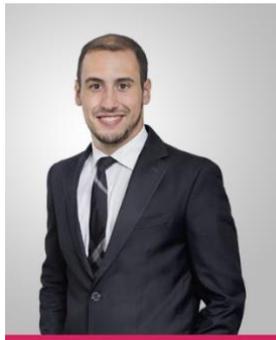
Roberto A. Jacchia

PARTNER

 r.jacchia@dejalex.com

 +39 02 72554.1

 Via San Paolo 7
20121 - Milano



Marco Stillo

ASSOCIATE

 m.stillo@dejalex.com

 +32 (0)26455670

 Chaussée de La Hulpe 187
1170 - Bruxelles

MILANO

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400
milan@dejalex.com

ROMA

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44
rome@dejalex.com

BRUXELLES

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138
brussels@dejalex.com

MOSCOW

Ulitsa Bolshaya Ordynka 37/4 · 119017, Moscow, Russia
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93
moscow@dejalex.com