



Università
Ca' Foscari
Venezia

**Corso di Laurea magistrale
in Relazioni Internazionali Compareate**

Tesi di Laurea

**Il regime sanzionatorio verso la Federazione Russa adottato
dall'UE: impatto delle sanzioni sull'economia italiana**

Relatore

Ch. Prof. Aldo Ferrari

Correlatore

Ch. Prof. Patricio Ignacio Barbirotto

Ch. Prof. Fabrizio Marrella

Laureanda/Laureando

Sarah Vallortigara

Matricola 975553

Anno Accademico

2026 / 2027

Indice

I. La Federazione russa

1. Il sistema economico nell'Unione Sovietica e il suo crollo nel 1991
2. L'economia della Federazione Russa
3. La visione di Putin sulla Russia

II. Evoluzione delle relazioni russe con la NATO e l'Unione europea

1. Cooperazione sulla sicurezza dagli anni Novanta
2. Primi contrasti
3. Processo di allargamento della NATO
4. Il conflitto russo-ucraino: annessione della Crimea e invasione dell'Ucraina

III. I rapporti italo-russi

1. Dimensione culturale e storica dei rapporti italo-russi
2. Rapporti diplomatici
3. Interscambio commerciale tra Italia e Russia dagli Anni Novanta
4. Cooperazione energetica
5. Ruolo di mediazione dell'Italia tra Federazione russa e "blocco occidentale"
6. Sicurezza e geopolitica italiana

IV. Il regime sanzionatorio adottato dall'UE: impatto delle sanzioni nei rapporti italo-russi

1. Le sanzioni europee del 2014
2. Le sanzioni europee del 2021
3. Le sanzioni secondarie statunitensi: incidenza nelle scelte economiche e finanziarie
4. Effetti o non effetti delle politiche sanzionatorie
5. Efficacia delle sanzioni nell'ottica di sistema dal macro al micro sistema
6. Le nuove misure adottate dall'UE sui pagamenti da febbraio 2024
7. IDE dal 2022 per costringere le grandi aziende che avevano contratti di investimento a comprare in rubli

Abstract

Questo lavoro vuole approfondire il tema sanzionatorio russo e il suo impatto sull'economia globale e sulla microeconomia mediante il case-study dell'Italia e delle aziende del Veneto che esportavano in Russia prima del 2014, ma in particolare degli effetti successivi al conflitto russo-ucraino dal quale la pressione sanzionatoria è diventata e sta tuttora evolvendo in modo sempre più severo.

Partendo da un excursus storico delle caratteristiche economico-politiche dell'ex Unione Sovietica e successivamente della Federazione Russa, volte a comprendere il tipo di ideologia e sistema in vigore, fino a una rapida presentazione della politica del Presidente Putin dalla sua prima carica al governo, ho voluto rilevare le differenze concettuali russe rispetto all'Unione Europea.

Ciò nonostante, ho cercato di evidenziare anche l'esistenza negli anni Novanta di collaborazione a scopo securitario che però via via si è andata esaurendo per il processo di allargamento della NATO e i successivi conflitti.

In una seconda parte ho ritenuto necessario di dover approfondire i buoni rapporti che sono sempre esistiti tra l'Unione Sovietica (successivamente Federazione russa) e l'Italia al fine di riprendere

questa analisi nel contesto degli effetti del regime sanzionatorio dell'UE sui rapporti commerciali in essere tra i due stati.

Nel capitolo IV, dopo aver riportato i principali aspetti giuridici dei Regolamenti UE adottati nel 2014 e dal 2022 in merito alle restrizioni verso la Federazione russa, ho voluto utilizzare fonti attuali costantemente aggiornate sulla situazione sanzionatoria per ricavare informazioni in merito all'efficacia o meno di questi strumenti sull'azione russa e successivamente per analizzare l'impatto sul sistema economico macro a confronto con la realtà italiana e veneta delle imprese esportatrici in particolare ed importatrici da e verso questo Paese.

A completamento dell'analisi, un accenno all'importanza e alle ulteriori difficoltà che provocano le sanzioni statunitensi imposte alla Russia a causa della guerra contro l'Ucraina e alcuni aspetti pratici che si trovano a dover affrontare le imprese che ancora possono e continuano a esportare in Russia nel rispetto della *compliance*.

Le aziende, infatti, dall'adozione dei pacchetti sanzionatori verso la Russia da parte del Consiglio europeo e dalle notifiche soggettive nella *SDN list* statunitense (*Specially Designated Nationals and Blocked Persons List* a cura dell'Office of Foreign Assets Control,

quale lista comprendente soggetti sanzionati o associati ad attività illecite i cui beni sono bloccati negli Stati Uniti), incontrano sempre più limiti nell'operatività commerciale con questo Paese, sia per le esportazioni che per le importazioni. Non solo sono soggette a conoscere costantemente l'evoluzione legislativa in corso avvalendosi di personale specifico interno o esterno al proprio organico che assicuri di operare nel rispetto dei Regolamenti in essere, ma devono anche prevedere nel proprio *forecast* il rischio di lavorare con un Paese che è classificato nei mercati finanziari e nel commercio ad "alto rischio".

Questi elementi obbligano di prassi le imprese a verificare mediante studi legali l'esclusione dei propri clienti e/o fornitori dalle restrizioni soggettive previste dall'Unione Europea e, se possibile, dagli Stati Uniti, a stilare per ogni esportazione uno studio dettagliato dei componenti al fine di verificare se possono essere considerati "*dual use*" e quindi proibiti per l'export, a verificare l'origine delle materie prime importate, a preparare una documentazione adeguata per la verifica doganale delle merci in uscita ed entrata, e infine anche a comprovare i pagamenti in entrata soggetti all'embargo delle banche con tutta la documentazione necessaria a provare la legittimità

dell'incasso. Tale situazione ha fatto sì che molte aziende abbiano dovuto ricercare altri mercati di sbocco e, ove non possibile, scegliere se sostenere i costi aggiuntivi (se aziendali sopportabili) o procedere a licenziamenti per la perdita di fatturato o addirittura chiudere nel caso in cui il loro business fosse prevalentemente basato sul mercato russo.

“A me stessa, con la promessa di non smettere mai di imparare e di entusiasarmi per nuove sfide”

CAPITOLO I

LA FEDERAZIONE RUSSA

1. IL SISTEMA ECONOMICO E DI POLITICA ESTERA DELL'UNIONE SOVIETICA. IL SUO CROLLO NEL 1991

Durante il periodo sovietico, il sistema economico si fondò sulla pianificazione centralizzata dei processi rappresentata dal *Gosplan* (commissione statale di piano), che esclude un condizionamento significativo sull'economia globale contrariamente alle possibili crisi inflazionistiche tipiche del sistema capitalistico, estraniandosi quasi completamente da essa, se non per l'esportazione agricola e l'importazione tecnologica. A seguito della nazionalizzazione delle industrie, della requisizione forzata dei prodotti agricoli e della soppressione del commercio derivanti dalla rottura provocata dalla Rivoluzione di Ottobre, Lenin nel 1921 avviò la NEP (*Nuova Politica Economica*) che, pur contribuendo a innalzare il tenore di vita e gli indici economici e permettendo le attività delle piccole aziende, venne interrotta nel 1928 per consolidare il sistema sovietico garante del totale controllo sull'economia e quindi dell'ideologia marxista¹. Le priorità per l'URSS furono l'industria come “motore della modernizzazione” e la conversione della società al socialismo: dagli anni Trenta, infatti, si assistette alla fine della proprietà

¹ ALDO FERRARI, *Russia Storia di un impero euroasiatico*, Mondadori, 2024, p. 236

privata e delle coltivazioni familiari che portarono alla collettivizzazione del settore agricolo e a un'impennata del settore industriale che crebbe fino al 1937 del 16%. In questi anni l'Unione Sovietica dichiarò di aver instaurato il socialismo, nonostante il fallimento della collettivizzazione dovuto al decremento della produzione cerealicola, alla migrazione dei contadini in città, alle carestie e ad altri limiti insiti nel sistema sovietico che vennero dissimulati dalla propaganda e occultati dall'effettiva crescita economica². La pianificazione dell'economia si estese fino al medio-lungo termine con i piani quinquennali e fu sottoposta nel tempo a diverse riforme per riadattarsi alle esigenze dello Stato. In realtà l'unico settore effettivamente ben pianificato fu quello militare, preminente nell'acquisizione delle risorse umane e materiali. La crescita dell'economia sovietica nella decade degli anni Trenta fu di tipo "estensivo" con elementi di base quali l'accumulazione del capitale e l'incremento della popolazione attiva. Fino agli anni Ottanta l'Unione Sovietica fu la seconda economia mondiale dopo quella degli Stati Uniti, anche se si trattò di un'economia differente, definita "della scarsità", cioè insufficiente per le necessità oggettive e soggettive della popolazione e società sovietiche. L'economia dell'URSS fece leva sostanzialmente sul settore industriale, avvalendosi di aziende molto grandi, autonome da un punto di vista finanziario, che dal 1965 godettero di fondi di incentivi per il raggiungimento di obiettivi prefissati dallo stato³.

² FRANCOIS BENAROYA, L'economia della Russia, Il Mulino, 2006, pp. 23-26

³ Ibidem, pp. 28-39

Sul piano interno, successivamente alla crescita della decade del 1930, si verificarono forti cali dei tassi di crescita che passarono dal 6% del dopoguerra al 3,8% negli anni Settanta, fino ad arrivare ad essere intorno all'1% a inizio anni Ottanta⁴. Tale processo di stagnazione iniziò ad avere i suoi effetti dagli anni Cinquanta e, anche se l'allentamento della crescita interessò parallelamente i Paesi Occidentali nelle decadi a venire, la differenza consistette nel fatto che il reddito pro capite in Unione Sovietica risultò nettamente più basso. La causa principale sembrò essere l'esaurimento dell'impiego delle risorse che, nonostante la crescita estensiva, realisticamente doveva arrivare a un limite nello sviluppo del sistema⁵. L'esportazione di petrolio in Occidente, che per l'Unione Sovietica rappresentò un settore economicamente fruttuoso tra gli anni Cinquanta e il periodo della crisi petrolifera generale del 1973 (1), ne rappresenta un esempio, influenzando significativamente sulla riduzione della crescita statale, con un calo di rendimento.

Nota 1 - Crisi petrolifera 1973: a ottobre 1973 l'OPEC raddoppiò il posted price del proprio petrolio greggio da circa 3 usd a quasi 6 usd al barile. Tra ottobre 1973 e marzo 1974 la maggioranza dei membri dell'OPEC ridusse la propria estrazione di greggio e impose un embargo sull'export verso gli USA e altri paesi sostenitori di Israele (Olanda, Sud Africa, Portogallo,...). A dicembre 1973 l'OPEC raddoppiò nuovamente il posted price fino a quasi 12 usd al barile. Questa crisi non derivò solo dall'aumento del prezzo del petrolio e non corrispose al blocco delle esportazioni, ma fu un potente strumento di pressione politica verso gli USA (che erano un paese importatore senza spare-capacity) e i Paesi arabi che quindi si sentirono più forti nel fare pressione utilizzando l'arma del petrolio. In realtà 2 mesi di riduzione della produzione araba (escluso l'Iraq), controbilanciata in parte dalla produzione di petrolio iraniano e nigeriano corrispose a circa il 10% di petrolio mondiale in meno e 3 mesi di embargo verso gli USA, che comunque importavano petrolio dal Venezuela, non giustificarono l'aumento del prezzo e la crisi per tutto il decennio. L'aumento del prezzo non dipese dall'embargo arabo, bensì da un complotto tra il Presidente USA R. Nixon, multinazionali del petrolio e OPEC.

⁴ LUCIANO BEOLCHI, La caduta dell'URSS. Gli anni Novanta. La de-modernizzazione dell'URSS, in *Alternative per il socialismo*, aprile-maggio-giugno 2022, Vol. 64, p. 153.

⁵ FRANCOIS BENAROYA, L'economia della Russia, Il Mulino, 2006, pp. 41-42

La causa di ciò può essere individuata nell'impossibilità d'investire in ambito tecnologico (2), che avrebbe potuto rendere maggiormente produttivi i campi petroliferi in Siberia e possibile la diversificazione produttiva con il gas naturale⁶; la conseguenza fu che l'Unione sovietica non riuscì più a fornire il petrolio a prezzi convenienti.

Il quadro di debolezza del sistema economico sovietico fu integrato dal calo demografico dovuto principalmente alla bassa natalità che progressivamente si consolidò in un Paese che, storicamente e culturalmente, era caratterizzato da alti tassi di nascita.

La scarsità delle risorse per la popolazione da inizio Anni Settanta portò a un abbassamento del tenore di vita a causa di notevoli decessi dovuti a malattie e a fenomeni di alcolismo, suicidi e omicidi. Prima di questi anni gli ingenti costi umani, invece, furono causati dalle carestie e dalle grandi purghe di Stalin tra il 1937-38⁷. La determinazione del declino sovietico si individuò anche in altri fattori come un'inefficiente allocazione delle risorse che privilegiò sempre il settore militare rispetto a quello agricolo, investimenti non ponderati, poca flessibilità dell'economia pianificata e, come già detto per il petrolio, la mancanza di progresso tecnico⁸.

Nota 2 - Investimento tecnologico: *l'Unione Sovietica non investiva in tecnologia petrolifera, ma beneficiava dei prezzi del greggio molto alti dopo la crisi del 1973. L'estrazione era meno sviluppata rispetto all'Occidente perché si basava su metodi tradizionali*

⁶ LUCIANO BEOLCHI, La caduta dell'URSS. Gli anni Novanta. La de-modernizzazione dell'URSS, in *Alternative per il socialismo*, aprile-maggio-giugno 2022, Vol. 64, pp. 155

⁷ FRANCOIS BENAROYA, L'economia della Russia, Il Mulino, 2006, pp. 39-40

⁸ Ibidem, pp. 42-43

Le scelte di politica estera sovietiche, almeno fino agli anni Settanta, furono determinate dall'ideologia di diffondere e internazionalizzare il socialismo (3); successivamente iniziarono ad emergere nuovi interessi di potere tipici della *Realpolitik* (4). Lo Stato sovietico si trovò, quindi, quasi costretto dai Paesi liberali (Stati Uniti, Europa Occidentale, Europa orientale, Cina, Stati del terzo mondo e Paesi in via di sviluppo) a impegnarsi nella politica estera verso il sostegno alle relazioni internazionali per superare la Guerra fredda (5), partecipata direttamente o mediante forme di controllo politico e/o dipendenza economica da una delle due superpotenze ⁹. Il 10 marzo 1985 Konstantin Ustinovič Černenko (6) morì e Michail Sergeevič Gorbačëv (7) fu nominato come Segretario generale del PCUS.

Nota 3 - Internazionalizzazione del socialismo: *l'URSS si consolidò come stato che ambiva alla costruzione del comunismo internamente e alla rivoluzione comunista in tutto il mondo. Per comunismo si intende una visione dell'economia, della storia, della società e dei rapporti umani atea e antireligiosa, letta anche come religione laica nella storia perché fu una visione totalizzante della realtà, che ai nostri giorni è superata.*

Nota 4 - Realpolitik: *"politica reale" basata su una concreta pragmaticità, evitando ogni premessa ideologica o morale in cui il fine primario dell'azione politica è (o dovrebbe essere) il raggiungimento ed il mantenimento del potere*

Nota 5 - Guerra Fredda: *Forma specifica della rivalità bipolare che coincide con un concetto astratto di "guerra-non guerra" in cui si contrapponevano nelle due super potenze USA e URSS diversi ideali: a) individualismo vs. socialismo; b) liberismo vs. marxismo-leninismo; c) capitalismo di mercato vs. economia pianificata. Sul tema delle concezioni delle relazioni internazionali però entrambe miravano alla propria sicurezza nazionale, a una fiducia nella replicabilità del proprio modello e mantennero costante la loro competitività nel tempo (D. Basosi)*

Nota 6 - Konstantin Ustinovič Černenko: *Rappresentò il ritorno alla linea politica adottata nella fase finale dell'era Brežnev: sostenne il ruolo delle unioni dei lavoratori e riformò l'educazione e la propaganda. In politica estera negoziò un patto commerciale con la Repubblica Popolare Cinese. Inizialmente Černenko rifiutò le proposte americane di disarmo, ma nel 1985, per prevenire una possibile escalation della guerra fredda, avviò una trattativa con gli Stati Uniti*

Nota 7 - Michail Sergeevič Gorbačëv: *Penultimo segretario generale del Partito Comunista dell'Unione Sovietica dal 1985 al 1991, fu propugnatore dei processi di riforma legati alla perestrojka e alla glasnost', e protagonista nella catena di eventi che portarono alla dissoluzione dell'URSS e alla riunificazione della Germania. Artefice, con la sua politica, della fine della guerra fredda, fu insignito nel 1989 della Medaglia Otto Hahn per la Pace e, nel 1990, del Nobel per la pace. Fu l'ultimo capo dell'Unione Sovietica.*

⁹ GIANFRANCO ADDARIO, La transizione post-sovietica in Russia: 1985-2000, in Tesi di Laurea, Anno Accademico 2009-10, pp. 12.

La sua politica si propose di agire a livello internazionale ovviando all'incompatibilità tra comunismo e capitalismo, che per l'Unione Sovietica rappresentò, nella corsa agli armamenti in particolare, una voce di spesa del bilancio statale non più sostenibile. In quel momento l'economia dell'URSS aveva una scarsa produttività rispetto a quella statunitense, però ancora non necessitava di riforme drastiche del sistema per sopravvivere.

L'azione internazionale fu sottesa ad un presupposto essenziale, ossia la ristrutturazione economica dell'Unione Sovietica, che doveva essere un obiettivo condiviso dalle parti politiche conservatrici e riformiste; tuttavia, il metodo con cui ciò avrebbe dovuto concretizzarsi diede luogo a delle discrepanze.

Gorbačëv, sebbene in una prima fase mantenne coerenza con il sistema economico precedente, mirò a raggiungere gli standard produttivi del mondo occidentale mediante la crescita tecnologica al fine di aumentare la produttività e la qualità dei prodotti, ma questa scelta si trasformò in un incremento di spesa pubblica per gli investimenti e l'importazione della tecnologia che non diede i risultati sperati. Era convinto che per poter raggiungere la stabilità economica fosse necessario introdurre alcuni sostanziali elementi dell'economia di mercato ed attenuare il sistema di pianificazione (economia socialista di mercato)¹⁰. In tal senso, propose due importanti e radicali riforme, ossia la

¹⁰ GIANFRANCO ADDARIO, La transizione post-sovietica in Russia: 1985-2000, in Tesi di Laurea, Anno Accademico 2009-10, pp. 14.

“glasnost”, volta a liberalizzare l’opinione pubblica nel denunciare le prerogative del partito e la corruzione, così da ottenere il consenso dalla popolazione, e la “perestrojka” quale ristrutturazione politica ed economica del Paese, attivata nel 1987. In tal modo, le aziende non sarebbero più state obbligate a trasferire la loro produzione allo Stato e i prezzi sarebbero stati liberi, salvo per i prodotti strategici e di consumo (energia, materie prime e sanità) fissati centralmente. Le imprese sarebbero rimaste di proprietà pubblica, ma avrebbero dovuto ricorrere alla finanziarizzazione aziendale mediante gli utili e prestiti bancari anziché tramite fondi pubblici. I lavoratori delle aziende iniziarono ad eleggere i manager sulla base dei propri interessi inerenti alla distribuzione degli utili tra i dipendenti, con la conseguenza che la quota di ricchezza che avrebbe potuto essere reinvestita nelle imprese fosse ripartita tra le risorse umane, crescendo sensibilmente dal 1987 al 1989. Inoltre, il debito statale iniziò a crescere a causa della possibilità delle imprese di determinare la quota contributiva dello Stato, tanto che dal 51% di profitto versato nelle casse pubbliche del 1986, si arrivò al 36% nel 1989 ¹¹.

Tabella 1. Distribuzione dei profitti aziendali tra imprese e Stato

	1986	1987	1988	1989
Profitto totale delle imprese⁸	198	206	237	265
Profitto che rientrava nel budget dello Stato	101 (51%)	95 (46%)	92 (39%)	95 (36%)
Profitto trattenuto dalle imprese	91	47	119	138
Di cui versato nei fondi incentivi delle imprese	34	33	97	130

¹¹ LUCIANO BEOLCHI, La caduta dell’URSS. Gli anni Novanta. La de-modernizzazione dell’URSS, in *Alternative per il socialismo*, aprile-maggio-giugno 2022, Vol. 64, pp. 154-157.

In concomitanza, con l'aumento salariale, si assistette ad un eccesso di domanda nell'economia russa e alla transizione verso la produzione di merci alternative rispetto alle ordinarie con prezzo imposto. Le imprese, infatti, su queste merci stabilirono autonomamente i valori di mercato: le principali conseguenze di ciò furono l'aumento inflazionistico e la suddivisione del mercato in beni tradizionali con prezzi fissi, prodotti "nuovi" con prezzi non tenuti sotto controllo e merci illegali, tutti fattori che aumentarono la scarsità delle risorse.

Un altro importante fattore in tal senso fu la promulgazione della legge sulle Cooperative, il cui obiettivo fu volto a supportare le piccole attività commerciali; con l'entrata in vigore di questa legge iniziarono a costituirsi grandissime società cooperative guidate da manager di Stato e funzionari, che si interposero tra lo Stato, da cui acquistavano i prodotti a prezzo imposto, e altre imprese ed enti esteri a cui rivendettero quelle risorse a prezzi liberamente calcolati. Attraverso tale processo i manager e le persone assunte iniziarono ad arricchirsi, in un mercato capitalistico non preservato dalla Costituzione, ma che permise loro di ricevere stipendi più alti di circa il 250% rispetto ai dipendenti statali. Intorno alla metà del 1990 esistevano circa 210.000 cooperative che producevano il 5,7% del PNL.

Contribuirono al recesso anche la possibilità di accesso diretto ai mercati esteri che favorì la "fuga di capitali"¹².

¹² FRANCOIS BENAROYA, L'economia della Russia, Il Mulino, 2006, p. 44

Nel 1986 l'abbondanza ed il guadagno economico associato al petrolio russo iniziarono a ridursi; tre anni dopo, la penuria tecnologica e il degrado dei macchinari di estrazione portarono anche a un calo della produzione, riducendo le esportazioni ¹³.

Pragmaticamente parlando, il risultato delle riforme di Gorbačëv fu un minor intervento dello stato in ambito economico che agevolò la formazione di due categorie di aziende che risposero rispettivamente alla nuova legge riformistica e alla precedente legge sovietica con i rispettivi conflitti relazionali tra loro, la creazione delle cooperative che comprarono dallo Stato a prezzo fisso per poi guadagnare sul *mark-up* a loro scelta e che creò un indebolimento delle imprese statali e l'esercizio, da parte loro, di furti commerciali di beni intermedi e capitali¹⁴. Inoltre, ci fu una riduzione della credibilità statale e la mobilitazione della popolazione mediante forti proteste che colpirono anche l'*intelligencija* non-russa. Tentando di riorganizzare il partito al fine di orientare lo Stato sovietico in uno Stato di diritto che prevedesse la legittimazione degli organi pubblici, furono chiusi molti uffici amministrativi che gestivano il sistema economico, provocando l'aggravio delle problematiche amministrative¹⁵. La struttura statale perse efficacia nelle sue istituzioni fondamentali. I processi iniziati di *glasnost* e di *demokratizacija* (democratizzazione) attenuarono il

¹³ LUCIANO BEOLCHI, La caduta dell'URSS. Gli anni Novanta. La de-modernizzazione dell'URSS, in *Alternative per il socialismo*, aprile-maggio-giugno 2022, Vol. 64, pp. 158-159.

¹⁴ GIAN PAOLO CASELLI, La Russia nuova, economia e storia da Gorbacev a Putin, Mimesis edizioni, 2013, pp. 20-22.

¹⁵ GIANFRANCO ADDARIO, La transizione post-sovietica in Russia: 1985-2000, in *Tesi di laurea*, Anno Accademico 2009-10, pp. 15.

potere statale e tali termini furono utilizzati da Gorbačëv come azione dall'alto per cooptare le élite anziché a rappresentanza dei cittadini per l'attuazione di riforme a loro vantaggio¹⁶. Inoltre, Gorbačëv non considerò in modo dovuto la questione delle nazionalità, che dal suo punto di vista esprimevano interessi peculiari e localisti: questo aspetto fu potenzialmente pericoloso perché le proteste popolari che si stavano creando in ogni Repubblica Sovietica per la richiesta di maggiore autonomia, anche economica, portarono a una progressiva resistenza alle riforme da parte del PCUS e in particolare i democratici di Boris El'cin e Sacharov (8) iniziarono ad ottenere maggiori consensi.

Si deve considerare che una delle peculiarità dell'URSS fu, fin dall'esordio, la "politica delle nazionalità", cioè la composizione della società sovietica limitatamente russa per circa il 50% e per il resto di altre etnie asiatiche. Questa caratteristica impose all'etnia russa di accettare tutti i sostegni statali attuati per le popolazioni degli altri territori che mantennero la propria cultura locale e si unirono come proposto da Lenin in uno Stato federale (l'URSS) con la qualifica di repubbliche fondate sulla nazionalità e la lingua, con autonomie culturali e territoriali.

Nota 8 - Boris El'cin e Sacharov: *El'cin politico russo (Sverdlovsk 1931 - Mosca 2007). Come segretario del partito comunista sovietico (1985-87), ha promosso il processo di riforma già avviato, accentuandone le spinte innovatrici. Presidente della Repubblica federativa sovietica russa (1990), poi presidente della Russia (1991; 1996-99), ha portato avanti una politica di liberalizzazione e di consolidamento dei rapporti con gli USA. Andrej Dmitrievič Sacharov è stato un fisico e attivista sovietico, famoso nel mondo dapprima per il contributo alla messa a punto della bomba all'idrogeno e successivamente per la sua attività in favore dei diritti civili che gli valse il premio Nobel per la pace.*

¹⁶ GIAN PAOLO CASELLI, *La Russia nuova, economia e storia da Gorbacev a Putin*, Mimesis edizioni, 2013, pp. 18-19.

Alle soglie degli anni Trenta si prese coscienza che le *élite* culturali, che via via si consolidarono nonostante una prima loro repressione, avrebbero preteso sempre più privilegi politici e fu così che con Stalin cambiò in maniera sostanziale la società: si ritornò a porre al centro la lingua, cultura e storia del popolo russo e la tradizione, procedendo contro i nazionalismi e le minoranze etniche con epurazioni e repressioni. Alla fine della Seconda Guerra mondiale, l'URSS si attornì di Paesi satelliti dell'Europa dell'Est caratterizzati da regimi comunisti.

La *glasnost* di Gorbačëv permise di rilevare la frustrazione delle popolazioni nel rendersi conto del fallimento del socialismo rispetto al modello economico e sociale dell'Occidente¹⁷. Questo si rivelò un aspetto distruttivo per la politica di Gorbačëv perché questi Paesi, davanti all'indebolimento del controllo sovietico, avanzarono, come affermato precedentemente, riforme di autonomia¹⁸.

In aggiunta, al di là di eventi catastrofici come l'esplosione di *Černobyl'* e il terremoto in Armenia che impattarono sulla politica e l'economia sovietica nel periodo Gorbačëv, ciò che sorprende fu l'incompetenza sul vero funzionamento del sistema economico dell'URSS nel momento di intraprendere le riforme¹⁹.

¹⁷ ALDO FERRARI, *Russia Storia di un impero euroasiatico*, Mondadori, 2024 , pp.248-264

¹⁸ Ibidem, p.264

¹⁹ GIAN PAOLO CASELLI, *La Russia nuova, economia e storia da Gorbacev a Putin*, Mimesis edizioni, 2013, pp. 18-19.

Il piano Šatalin, che sostituì quello iniziale di Abalkin (consigliere economico di Gorbačëv), prevedeva di trasformare l'economia pianificata in economia di mercato in 500 giorni, un periodo molto breve per il timore dell'aggravarsi della situazione, anziché guidare una lenta trasformazione a tutela delle possibili conseguenze sociali dovute allo stop dei sussidi statali e la liberalizzazione dei prezzi²⁰. In tale contesto, la dissoluzione dell'URSS si accelerò manifestandosi nel 1991 a livello economico con una diminuzione della produzione e un'inflazione maggiori del 100%²¹.

Gorbačëv organizzò un Referendum nel 1991 (9) atto a dimostrare la volontà del popolo sovietico di sostenere l'URSS che ebbe esito positivo, portando ad un trattato tra presidenti delle Repubbliche Sovietiche per il rinnovo di uno Stato federale caratterizzato da maggior autonomia dei diversi Stati federati integrata dal supporto centrale sulle attività che non erano in grado di svolgere²². Al medesimo tempo quello che stava avvenendo era un sistema di de-civilizzazione della vita dei cittadini russi che comportò anche il ritorno di malattie epidemiche e la crescita della criminalità.

Nota 9 - Referendum organizzato da Gorbačëv: *Il referendum di tutta l'Unione sulla conservazione dell'URSS. Nonostante la risposta positiva del 77,85% dei votanti, gli eventi successivi avrebbero portato comunque alla dissoluzione dell'Unione Sovietica, concretizzatasi nel dicembre dello stesso anno*

²⁰ GIAN PAOLO CASELLI, *La Russia nuova, economia e storia da Gorbacev a Putin*, Mimesis edizioni, 2013, p. 23.

²¹ FRANCOIS BENAROYA, *L'economia della Russia*, Il Mulino, 2006, p. 45

²² ADRIANO GUERRA, VITTORIO STRADA, VICTOR ZASLAVSKY, *Michail Gorbaciov: ascesa e caduta di un leader politico*, in *Ventesimo Secolo*, luglio 2006, Vol. 5, No. 10 (188), pp. 65 - 66.

Il 19 agosto 1991 però i vertici militari ed economici e alcuni membri del PCUS organizzarono un golpe fallito in 2 giorni per destituire Gorbačëv e prendere il potere.

El'cin approfittò del tracollo della legittimità di Gorbačëv per sciogliere il Partito comunista sovietico coinvolto nel colpo di stato, ma nella spinta per l'adozione di un nuovo trattato di unione voluto dal referendum, si giunse a una confederazione con alcuni poteri di uno Stato federale. Furono sequestrati i beni del PCUS, Gorbačëv consigliò l'auto-scioglimento del partito e si dimise dal suo ruolo di primo segretario; El'cin annunciò il passaggio rapido a un'economia di mercato²³.

L'Ucraina, però, tramite un referendum popolare del 1° dicembre 1991 optò per l'indipendenza con il 90% della maggioranza votante, evoluzione che determinò, 7 giorni dopo, l'accordo tra i presidenti di Russia, Bielorussia e Ucraina della fine dell'Unione Sovietica²⁴.

La fine dell'Unione Sovietica determinò un crollo strutturale di tipo politico, sociale ed economico della Russia stessa e delle ex Repubbliche sovietiche, ad eccezione delle Repubbliche Baltiche.²⁵

²³ GIAN PAOLO CASELLI, *La Russia nuova, economia e storia da Gorbacev a Putin*, Mimesis edizioni, 2013, p. 26.

²⁴ GIANFRANCO ADDARIO, *La transizione post-sovietica in Russia: 1985-2000*, in *Tesi di laurea*, Anno Accademico 2009-10, pp. 19-20

²⁵ ALDO FERRARI, *Russia Storia di un impero euroasiatico*, Mondadori, 2024 pp. 266-267

2. L'ECONOMIA DELLA FEDERAZIONE RUSSA

Il riassetto politico della Russia si ebbe con la Presidenza di El'cin (10) e con la carica di Primo Ministro che gli permise di avviare riforme economiche di tipo capitalistico proposte da economisti statunitensi e occidentali non esperti della situazione russa al termine della realtà sovietica, affiancati, per altro, da alcuni economisti russi del gruppo *Gajdar* (11) che non avevano una sufficiente competenza sulle forme di mercato.

Costoro iniziarono una radicale politica di stabilizzazione macroeconomica che avrebbe dovuto concludersi in tempi veloci, accompagnata dalla liberalizzazione dei prezzi, del commercio estero e dalla privatizzazione. Le nuove istituzioni avrebbero dovuto abolire la precedente struttura economica e i comportamenti degli attori economici formatosi nell'epoca sovietica²⁶, ma non avrebbero dovuto procedere con la liberalizzazione dei prezzi o la privatizzazione delle grandi aziende²⁷. Sostenuti da El'cin, accolsero le raccomandazioni del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, accettando finanziamenti in moneta estera.

Nota 10 - *El'cin: in carica alla presidenza della Russia dal 1991 al 1999.*

Nota 11 - *Gruppo Gajdar: nei primi anni Novanta, l'economista Gajdar passò dal mondo della ricerca economica a quello della politica attiva, diventando una delle figure principali nel primo governo della Russia post-comunista guidato da Boris El'cin. Il programma di riforme mirava a far giungere la Russia ad una economia di mercato in tempi brevissimi e ottenne il via libera dal V Congresso dei deputati del popolo della RSSF Russa partendo ufficialmente per decreto nel gennaio successivo. Gajdar venne nominato, il mese successivo, ministro delle finanze e dell'economia.*

²⁶ GIAN PAOLO CASELLI, *La Russia nuova, economia e storia da Gorbacev a Putin*, Mimesis edizioni, 2013, pp. 29-30

²⁷ FRANCOIS BENAROYA, *L'economia della Russia*, Il Molino, 2007, p. 52

Si prevedeva l'emergere di una nuova classe imprenditoriale con diritti di proprietà che avrebbe realizzato un notevole aumento produttivo con la conseguente miglìoria delle condizioni di vita, ma in realtà non si considerò che queste persone avrebbero dovuto possedere esperienza in merito all'esercizio dell'economia aperta e alle capacità tecniche in quel tipo di struttura²⁸. Già a partire dal 1992, il Governo e la popolazione russa si resero conto che le riforme avviate non avrebbero risollevato l'economia russa, dilaniata dall'aumento incontrollato dei prezzi a fronte di un inadeguato aumento salariale che bloccò il consumo nazionale portò al crollo della produzione²⁹, ridussero quasi a zero i risparmi accumulati dalle famiglie e fecero crollare il rublo³⁰. I dati di questo primo anno di presidenza El'cin furono: prodotto interno lordo -14,5%, tasso di inflazione 2500%, produzione industriale -25%, deficit del bilancio statale 6% del PIL. Alla luce di ciò il governo *Gajdar* si dimise nel 1992 e subentrò Victor Černomyrdin (ministro del settore gas) e Fedorov (economista riformista), riformatori che si trovarono nelle condizioni di lavorare in tempi strettissimi e in un clima di incertezza³¹. La classe sociale dei proprietari dell'ex Unione Sovietica che avrebbero dovuto costituire la proprietà privata per una guida controllata verso il capitalismo venne sostituita dai

²⁸ FRANCOIS BENAROYA, L'economia della Russia, Il Molino, 2007, p. 31-32

²⁹ GIANFRANCO ADDARIO, La transizione post-sovietica in Russia: 1985-2000, in Tesi di laurea, Anno Accademico 2009-10, pp. 20-21.

³⁰ FRANCOIS BENAROYA, L'economia della Russia, Il Molino, 2007, p. 55

³¹ GIAN PAOLO CASELLI, La Russia nuova, economia e storia da Gorbacev a Putin, Mimesis edizioni, 2013, pp. 32-33

principali dirigenti del *komsomol* (gioventù comunista leninista) e funzionari e amministratori statali che avevano beneficiato della legge sulle cooperative e che istituirono la nuova oligarchia russa post-sovietica di tipo semi-feudale. Tale compagine sociale si arricchì in modo sconsiderato e superiore a quanto possibile in un sistema capitalistico, principalmente in virtù della fedeltà al potere politico che organizzò la vendita di moltissime imprese con prezzi e regole stabilite in aste e programmate dalle commissioni governative senza considerare la continuità e sopravvivenza aziendale, l'occupazione e il valore strategico nazionale.

Questi nuovi oligarchi non possedevano capacità imprenditoriali, tuttavia specularono su beni non produttivi, come prefissato dai funzionari economici assunti da El'cin nel progetto di avviare la Federazione Russa alla privatizzazione dell'industria sovietica dal 1992 al 1994.

Le maggiori aziende epocali dell'Unione Sovietica e dell'antecedente Russia basate principalmente sull'industria pesante, furono vendute all'asta a un prezzo notevolmente inferiore al loro valore, provocando un deficit pubblico scandaloso proprio con il favoreggiamento dello Stato. Pertanto, si ravvisò l'esigenza di istituire una Commissione d'inchiesta innanzi a tali fatti, con la conseguenza della dissoluzione del Parlamento schiacciato dal potere degli oligarchi ³².

³² LUCIANO BEOLCHI, La caduta dell'URSS. Gli anni Novanta. La de-modernizzazione dell'URSS, in *Alternative per il socialismo*, aprile-maggio-giugno 2022, Vol. 64, pp. 161-162.

L'esercizio di attività di privatizzazione e vendite al solo fine di arricchimento degli oligarchi proseguì negli anni a venire, coinvolgendo anche le più grandi industrie energetiche russe come Gazprom, Rosneft, Sibneft.

L'imposizione di una rapida transizione dal sistema pianificato centralizzato all'economia di mercato senza il controllo delle dirigenze di transizione e delle modalità di attualizzazione fu controproducente perché non considerò affatto gli aspetti strutturali dell'economia russa. Il Governo El'cin andò perdendo fiducia e ingaggiò Anatolij Borisovič Čubajs (12) affinché procedesse alla privatizzazione di tutti i beni statali. Si tentarono due tipologie di privatizzazione. La prima a fine 1992, mediante redistribuzione di 10 mila rubli (circa 3 mesi di salario medio) a ogni cittadino russo (voucherizzazione) dalla vendita delle proprietà statali; si trattava di titoli di credito non nominali e cedibili forniti indipendentemente dall'età e dalla condizione fisica o mentale, da utilizzare l'acquisto di azioni di una industria ex sovietica che si stava costituendo come società per azioni facendo strategicamente credere alla popolazione che sarebbe diventata ricca³³.

Ma questi titoli furono emessi sulla base di tutto il patrimonio russo industriale soggetto alle compravendite in corso mediante aste a favore degli oligarchi.

Nota 12 - Anatolij Borisovič Čubajs: Fu un economista e politico russo, ritenuto il padre delle grandi privatizzazioni statali fatte in Russia nei primi anni Novanta sotto il governo di Boris El'cin che gli affidò la direzione dell'economia. Durante questo periodo Čubajs ha introdotto l'economia di mercato ed i principi della proprietà privata in Russia dopo la caduta dell'Unione Sovietica, sollevando anche critiche per i favori ai grandi oligarchi post-sovietici.

³³LUCIANO BEOLCHI, La caduta dell'URSS. Gli anni Novanta. La de-modernizzazione dell'URSS, in *Alternative per il socialismo*, aprile-maggio-giugno 2022, Vol. 64, pp. 162-164.

La prima tipologia, quindi, fallì con la disoccupazione e l'aumento dell'inflazione, situazione in cui persero valore scendendo sotto i 4000 rubli.

La seconda mediante la vendita, anche estera, delle proprietà statali sulla base del miglior guadagno, ma comunque fallimentare perché coadiuvante all'arricchimento della nuova classe di speculatori "nuovi russi" che durante questa transizione dal modello pianificato al capitalista continuarono ad accentrare ricchezza e potere³⁴.

Gli oligarchi, o imprenditori del settore terziario, si contrapposero agli imprenditori industriali in essere nell'apparato economico russo: si trattò principalmente di mafiosi, operatori dell'economia sommersa. Dopo un'iniziale distinzione delle due categorie, queste iniziarono a cooperare perché le imprese di servizi fornirono una via certa per le merci prodotte ed entrambi si avvantaggiarono del denaro statale investito nelle imprese private anziché nel pagamento dei salari. Il decorso però portò le aziende terziarie a ottenere ingente liquidità per tentare di entrare nel settore industriale a loro volta.

Nel 1995 fu intrapresa la politica della stabilizzazione con il sostegno del FMI: avrebbe dovuto consolidare il termine di apertura crediti dalla banca centrale al governo aumentando il debito pubblico, la limitazione alla concessione di crediti ai privati e un aggancio al tasso di cambio al dollaro.

³⁴ LUCIANO BEOLCHI, La caduta dell'URSS. Gli anni Novanta. La de-modernizzazione dell'URSS, in *Alternative per il socialismo*, aprile-maggio-giugno 2022, Vol. 64, p. 164.

Ci fu un leggero calo dell'inflazione, ma le entrate pubbliche vennero depauperate sempre di più³⁵. Nel 1995 il governo El'cin approvò "l'accordo per prestiti in cambio di azioni" tramite cui le azioni di alcune aziende principalmente energetiche e minerarie, sarebbero state date in pegno alle banche da parte del governo in cambio di un prestito che se non fosse stato pagato entro il 01 settembre 1996 sarebbero state trasformate in titoli di proprietà. Le conseguenze portarono all'acquisizione di proprietà da parte bancaria di numerose aziende strategiche, costringendo El'cin a firmare un decreto che proibì qualsiasi ulteriore accordo di azioni in cambio di prestiti. Anche da questo frangente emersero gli oligarchi, i "nuovi russi" che si appropriarono del potere economico e politico della federazione mediante il controllo delle principali risorse economiche statali³⁶.

Durante le elezioni del 1995, El'cin, grazie alla sua propaganda verso concetti di socialdemocrazia e economia di mercato guidata dai capitalisti, ottenne sostegno dai Paesi occidentali mediante considerevoli capitali in particolare tedeschi e americani, dagli oligarchi russi e dal Fondo Monetario Internazionale con 11 miliardi di dollari e venne rieletto ³⁷. Dichiarò fuorilegge il PCUS, determinando il conflitto tra i comunisti fautori del riformismo shock e i comunisti con potere locale sostenitori di un cambiamento lento e progressivo.

³⁵FRANCOIS BENAROYA, L'economia della Russia, Il Molino, 2007, pp. 56-57

³⁶GIAN PAOLO CASELLI, La Russia nuova, economia e storia da Gorbacev a Putin, Mimesis edizioni, 2013, pp. 34-35.

³⁷ GIANFRANCO ADDARIO, La transizione post-sovietica in Russia: 1985-2000, in Tesi di laurea, Anno Accademico 2009-10, pp. 25.

Non mantenne i suoi programmi elettorali e non si verificarono le previsioni di slancio economico, portando anzi a un progressivo allontanamento degli investimenti esteri dopo che dal 1989 gli IDE risalivano a 6-7 miliardi di dollari da parte di circa 20 multinazionali statunitensi e altre aziende con incarico di indagine commerciale nel territorio russo³⁸.

Inoltre, dalla crisi del 1996, la società russa divenne un sistema di reti grigie fondate sullo scambio e non sulla produzione, per cui il sistema economico vide il ritorno del baratto e quindi della demonetizzazione, risultato della mancanza del controllo statale³⁹. La crisi asiatica del 1997 (13) ebbe ripercussioni anche sulla Russia a causa del dirottamento degli investimenti esteri dall'Asia all'Occidente, determinando una cospicua conversione di rubli in valuta estera, tale da ridurre del 30% le riserve dello Stato e inducendo la Federazione Russa a ridurre il prezzo del petrolio fino a vendere sottocosto; la crisi economica divenne la più rilevante dal 1991.

La Banca Centrale Russa permise una svalutazione della moneta nazionale fino al 50% del suo valore nel rapporto di scambio con il dollaro nell'agosto 1998 a causa dell'eccessivo rigore monetario imposto dal Fondo Monetario

Nota 13 - Crisi asiatica del 1997: *La crisi asiatica fu una crisi finanziaria che interessò alcuni Paesi del Sud-Est asiatico tra il 1997 e il 1998, il cui scoppio fu dovuto principalmente all'eccessivo indebitamento a breve termine in valuta estera (dollaro e yen). Tale situazione portò ad una serie di speculazioni finanziarie che provocarono una svalutazione della moneta e lo sganciamento delle valute interessate dal dollaro. Partendo dalle nazioni "periferiche", la crisi si estese rapidamente e a macchia d'olio sui principali mercati finanziari globali.*

³⁸ LUCIANO BEOLCHI, La caduta dell'URSS. Gli anni Novanta. La de-modernizzazione dell'URSS, in *Alternative per il socialismo*, aprile-maggio-giugno 2022, Vol. 64, pp. 166.

³⁹ GIAN PAOLO CASELLI, La Russia nuova, economia e storia da Gorbacev a Putin, Mimesis edizioni, 2013, pp. 39-40

Internazionale, dalla Banca Centrale e dal Governo⁴⁰.

Nel 1998 si calcolarono anche gli indici di sviluppo umano con evidenza della riduzione dell'indice di speranza di vita maschile da 66 a 57 anni, la grave diffusione della tubercolosi, 1/5 della popolazione che aveva varcato il limite minimo della povertà, il disfacimento della sanità pubblica, lo smantellamento del sistema produttivo di almeno 5/6 rispetto alla decade precedente, l'inibizione dei servizi sociali e la decadenza dell'istruzione pubblica russa⁴¹.

Tabella 3. Indicatori dello sviluppo economico della Russia nel 1990 e nel 1998.

Indicatori economici 1990-1998		
Indicatore	1990	1998
Tasso annuale di crescita demografica, in migliaia	332,9	-705,4
Surplus migratorio, in migliaia	164	284,7
Numero di persone economicamente attive, in milioni	75,3	63,8
Incluse quelle impiegate in fabbriche e entità economiche non statali	13,1	39,5
Prodotto interno lordo, in % sull'anno 1990	100	57,5
Aumento dei prezzi, in % sull'anno 1990 (indice generale - indice deflazionistico del PIL)	100	768075,7
Produzione industriale a prezzi equivalenti, in % sull'anno 1990	100	45,8
Produzione agricola a prezzi equivalenti, in % sull'anno 1990	100	42
Media annual delle persone impiegate nella produzione industriale in milioni,	21,0	13,2
Inclusi gli operai industriali ("blue collars")	17,0	10,4
Settore energetico, in % sull'anno 1990	100	74,4
Industria dei carburanti	100	64,4
Produzione di petrolio	100	67,3
Raffinazione del petrolio	100	62,1

⁴⁰ GIANFRANCO ADDARIO, La transizione post-sovietica in Russia: 1985-2000, in Tesi di laurea, Anno Accademico 2009-10, pp. 26-27.

⁴¹ LUCIANO BEOLCHI, La caduta dell'URSS. Gli anni Novanta. La de-modernizzazione dell'URSS, in Alternative per il socialismo, aprile-maggio-giugno 2022, Vol. 64, pp. 165-166.

Produzione di gas	100	85,2
Estrazione di carbone	100	66,1
Industria del ferro e dell'acciaio	100	52,2
Industria dei metalli non ferrosi	100	53,7
Industria chimica e petrolchimica	100	42,3
Industria metalmeccanica	100	32,5
Industria della forestazione, del legno e della carta	100	33,5
Industria dei materiali da costruzione	100	29,9
Industria dei beni di consumo	100	11,5
Industria alimentare	100	47,2

42.

Nel 1998 le politiche economiche della presidenza El'cin crollarono con la caduta del prezzo delle materie prime e del petrolio sui mercati internazionali, con la crescita del debito statale in titoli di Stato a breve termine con alto tasso d'interesse e con la diminuzione di riserve in valuta estera⁴³.

Evgenij Maksimovič Primakov (14) fu il Primo Ministro della Federazione Russa, in carica dal 1998 al 1999, che riuscì progressivamente a rilanciare l'economia russa mediante le esportazioni e, quindi, la crescita della produzione industriale, fino al raggiungimento di un tasso di cambio della moneta nazionale tollerabile.

Nota 14 - Evgenij Maksimovič Primakov: Ministro degli Esteri dal gennaio 1996, nel settembre 1998 gli fu conferito da El'cin l'incarico di formare un governo di coalizione. Sostituito nel maggio 1999 da S. Stepašin, diede vita con il sindaco di Mosca, J. Luzkov, a una nuova coalizione di centrosinistra, che però alle elezioni del dicembre ottenne soltanto il 13,3% dei consensi, conflueno in seguito (2001) nel partito del presidente V. Putin.

⁴² LUCIANO BEOLCHI, La caduta dell'URSS. Gli anni Novanta. La de-modernizzazione dell'URSS, in *Alternative per il socialismo*, aprile-maggio-giugno 2022, Vol. 64, pp. 171-172.

⁴³ GIAN PAOLO CASELLI, La Russia nuova, economia e storia da Gorbacev a Putin, Mimesis edizioni, 2013, pp. 40-41

El'cin, però, il 12 maggio 1999 lo licenziò sostituendolo dapprima con Sergej Vadimovič Stepašin in carica per pochi giorni e, successivamente dal direttore della polizia di sicurezza, Vladimir Vladimirovič Putin (15).

Alle elezioni del 2000 El'cin comunicò le sue dimissioni e Putin divenne premier della Federazione Russa *ad interim*, impegnandosi a garantire all'ex-primo ministro la totale amnistia per i reati commessi durante il suo mandato ⁴⁴.

Putin riuscì a procurarsi molto velocemente il consenso pubblico con la congiuntura della crisi cecena, per risolvere la quale nel settembre 1999 dispose l'inizio di una guerra cruenta che però produsse l'effetto desiderato ⁴⁵.

Nota 15 - *Vladimir Vladimirovič Putin: Attuale Presidente della Federazione Russa*

⁴⁴ GIANFRANCO ADDARIO, La transizione post-sovietica in Russia: 1985-2000, in Tesi di laurea, Anno Accademico 2009-10, pp. 27.

⁴⁵ ALDO FERRARI, Russia, storia di un impero euroasiatico, Mondadori 2024, pp. 274-275

3. GLI EFFETTI DELL'ERA "PUTIN" SULLA RUSSIA

Il periodo compreso tra il 1999 ed il 2006 fu estremamente positivo per la Federazione Russa, grazie all'aumento dei prezzi energetici, al cambio favorevole della moneta nazionale, alle nuove riforme delle autorità russe e al reinvestimento degli apparati produttivi non più utilizzati dal 1990. Le esportazioni divennero un elemento altresì importante nella ripresa economica della Federazione Russa, come pure l'incremento dei consumi nazionali dovuto agli aumenti dei salari e al loro pagamento regolare. Il calo della disoccupazione, infine, permise alla Russia un trend positivo pur con un tasso di investimento poco significativo, indice di produzioni non basate sull'incremento del progresso tecnico e scientifico.

 TAB. 3.1. *Principali indicatori economici*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Crescita del PIL (%)	-5,3	6,3	10,0	5,1	4,7	7,3	7,2	6,4	6,1
Crescita della FCFL (%)	-12,4	6,3	18,1	10,3	3,0	12,9	10,9	10,5	n.d.
Disoccupazione (fine anno, % sulla pop. attiva)	13,2	12,6	9,8	8,9	8,6	7,8	7,9	7,6	n.d.
Inflazione, dic./dic. (%)	84,5	36,6	20,1	18,8	15,1	12,0	11,7	10,9	8,5
Saldo del bilancio federale (% del PIL)	-5,0	-1,1	1,4	2,7	1,3	1,6	4,4	7,5	n.d.
Debito pubblico totale (% del PIL)	75,4	96,0	57,6	48,5	34,5	27,8	21,7	14,1	n.d.
PIL (miliardi di dollari)		185	248	307	345	431	582	774	n.d.

FCFL: Formazione di capitale fisso lordo; disoccupazione misurata secondo i criteri dell'Ufficio Internazionale del Lavoro (UIL).

Fonti: Banca Mondiale [2005a]; stime del governo russo (maggio 2006).

I settori trainanti furono le costruzioni (+10%), il commercio al dettaglio (+9,2%) e l'industria (+7,6%), percentuali annue medie rilevate tra il 1999 e il 2004⁴⁶.

⁴⁶ FRANCOIS BENAROYA, L'economia della Russia, Il Molino, 2007, pp. 81-84

La Russia risulta ancora oggi il Paese con maggiori risorse naturali: al primo posto per il gas naturale e diversi metalli non ferrosi, al secondo posto per il petrolio, al quarto posto per acciaio e legname. Sulla base di queste informazioni si può affermare che l'economia russa è principalmente fondata sulla "rendita" derivata da queste risorse⁴⁷. La superficie è di oltre 1600 milioni di ettari, di cui circa 200 milioni sono terreno agricolo, per circa la metà coltivato a grano. Si tratta di un Paese ricco di risorse boschive, minerarie di ogni tipo e di acqua. Molto più grande per dimensione e risorse dei suoi Paesi concorrenti (Stati Uniti, Cina, India, Brasile e Sudafrica), soffre su larga parte del suo territorio di un clima inospitale, con punte di caldo e di freddo che hanno sempre reso l'insediamento umano difficile e penoso più che altrove⁴⁸. Il settore agricolo, dal 1992, subì alcuni cambiamenti: i *sovchoz* e i *kolchoz* divennero società per azioni e per quanto concerne la proprietà delle terre, dal 2001 queste poterono essere vendute o ipotecate senza limiti dai cittadini russi. Dal 2006 la gestione agricola fu suddivisa tra alcune decine di *holding* agroalimentari, le aziende collettive ormai privatizzate per il 40% della produzione, le imprese agricole autonome e i piccoli terreni coltivati individualmente dalla popolazione rurale nelle loro residenze (*isbe*) che producevano circa la metà della realizzazione agricola della Federazione russa⁴⁹.

⁴⁷ FRANCOIS BENAROYA, L'economia della Russia, Il Molino, 2007, pp. 85-89

⁴⁸ LUCIANO BEOLCHI, La caduta dell'URSS. Gli anni Novanta. La de-modernizzazione dell'URSS, in *Alternative per il socialismo*, aprile-maggio-giugno 2022, Vol. 64, pp. 150-173.

⁴⁹ FRANCOIS BENAROYA, L'economia della Russia, Il Molino, 2007, pp. 92-94

Il precedente sviluppo del settore militare in era sovietica determinò un patrimonio scientifico e tecnologico di cui avvalersi, facendo sì che la Federazione Russa continuasse all'inizio millennio ad essere il primo esportatore di armi in India e Cina e a produrre beni ad alta tecnologia utilizzabili prevalentemente nell'aeronautica e informatica⁵⁰. L'apparato economico russo fu caratterizzato principalmente da poche aziende molto grandi in cui sono impiegate più di 10.000 persone e gestite in parte da oligarchi che dominarono la maggioranza delle risorse e condizionarono la politica russa, cosicché nel tempo lo Stato diventò vittima di interessi privati. Il Presidente Putin, tutt'oggi in carica, lavorò per dividere gli interessi pubblici da quelli privati per ridurre il peso delle oligarchie⁵¹. Egli, al suo esordio, fondò un nuovo Partito, il Partito di Unità, che nel 2001 si fuse con Patria-Tutta la Russia di Lužkov forgiando Russia Unita. Fin dall'inizio usò completamente i suoi poteri, azionando radicali e rapide riforme grazie al suo statalismo: rafforzamento dell'esercito, riaffermazione dei simboli del passato sovietico e contrarietà al sistema liberista da cui si erano create le oligarchie titolari di enormi privilegi. Il Governo Putin, nel suo primo mandato, puntò e attuò un taglio e un rinnovamento della struttura dell'oligarchia: trasferì una quota importante della proprietà all'apparato pubblico controllato da agenzie governative e attuò delle azioni giudiziarie verso alcuni oligarchi che non

⁵⁰ FRANCOIS BENAROYA, L'economia della Russia, Il Molino, 2007, pp. 90-92

⁵¹ Ibidem, pp. 94-97

avevano preservato gli interessi della popolazione russa, ma attuato processi di corruzione con lo Stato, istituzioni di reti grigie (16) nell'ambito di stipendi e salari, evasione fiscale illegale, acquisto e detenzione di beni pubblici ⁵². Queste azioni politiche del Presidente Putin si inserirono nel contesto delle consuetudini russe instaurate durante l'epoca sovietica consistenti nell'economia dei favori, nella corruzione e nella criminalità organizzata ("mafia russa") prestante particolari servizi non leciti alle imprese e spesso è immischiata nei traffici di droga, esseri umani e armi⁵³. L'attuazione di tali manovre fu agevolata dalle peculiarità dell'economia e della politica russe, quali l'alto grado di monopolizzazione dell'economia, la limitazione di libertà e di diritti politici e, congiuntamente, la scarsa attitudine ed esperienza di auto-organizzazione politica della stragrande maggioranza della popolazione, la forte inclinazione della popolazione verso modalità autoritarie di governo che erano state dominanti nella Russia imperiale e poi nell'URSS. (17).

A tal scopo alcuni membri della sicurezza nazionale russa esercitarono il potere politico, potenziando il monopolio del potere da parte del governo e in

Nota 16 - Reti grigie: *Le reti in generale sono collegamenti tra agenti che rendono squilibrati i rapporti di potere ostacolando la corrispondenza tra meriti e collocazione lavorativa e sociale. Le reti grigie non sono illegali, ma hanno come finalità prioritaria l'appoggio reciproco tra alcuni appartenenti a questa rete a danno dei non appartenenti, mediante coperture ideologiche più apparenti che reali.*

Nota 17 - Russia imperiale e URSS: *L'Impero russo si formò nel tempo con una formidabile espansione, sviluppo, industria e modernità fino alla sconfitta da parte del Giappone nel 1904-1905 che causò una crisi politica che coadiuvò la prima Rivoluzione russa seguita da una debole costituzione fino al 1917 (non democratica).*

⁵² LUCIANO BEOLCHI, La caduta dell'URSS. Gli anni Novanta. La de-modernizzazione dell'URSS, in *Alternative per il socialismo*, aprile-maggio-giugno 2022, Vol. 64, pp. 169-170.

⁵³ FRANCOIS BENAROYA, L'economia della Russia, Il Molino, 2007, pp. 98-100

particolare dello stesso Presidente⁵⁴. Questi, nella sua carriera degli anni Novanta, raccolse tutte le informazioni sulle attività e patrimoni accumulati dagli oligarchi, permettendogli così di contrastare il loro potere una volta eletto. Egli pragmaticamente divise la borghesia russa che si sottometteva agli interessi statali da quella che li rifiutava, combattendo questi ultimi. Per Putin gli oligarchi dovevano occuparsi solo delle loro attività imprenditoriali senza interferire nell'ambito politico, al fine di privilegiare gli interessi dello Stato nel contesto economico e sociale⁵⁵. Nel secondo mandato, a seguito della rielezione nel 2004 con un alto grado di preferenze, il Presidente Putin ebbe a che fare con la crisi mondiale del 2008-2009 emersa dal settore immobiliare statunitense che colpì tutti i grandi conglomerati industriali. Inizialmente egli prevede di ampliare il controllo pubblico sull'economia e produzione. Gli anni di incremento economico che avevano portato la popolazione in una fase stabile di condizioni di vita facevano presupporre un impatto minore dello *shock* mondiale a causa della struttura economica nazionale non sufficientemente forte: dalla riduzione dei capitali in entrata e la difficoltà di finanziamento del sistema bancario fino al crollo del prezzo del petrolio sui mercati globali che comportò la caduta della borsa di Mosca e la svalutazione del rublo. Il Governo

⁵⁴ LUCIANO BEOLCHI, La caduta dell'URSS. Gli anni Novanta. La de-modernizzazione dell'URSS, in *Alternative per il socialismo*, aprile-maggio-giugno 2022, Vol. 64, pp. 150-165.

⁵⁵ GIAN PAOLO CASELLI, La Russia nuova, economia e storia da Gorbacev a Putin, Mimesis Edizioni, 2013, pp. 58-63

reagì con lo stanziamento di fondi per le banche, ma l'impatto reale della crisi fu rilevante⁵⁶.

In generale il Governo Putin ristrutturò l'economia in modo differente dall'esperimento sovietico, cercando di dare impulso al capitalismo dapprima mediante la gestione statale delle risorse energetiche per evitare una subordinazione alle multinazionali e in seguito risollevando il settore industriale militare, puntando sulla ricerca scientifica e il progresso tecnologico⁵⁷.

Nel 2022, dopo tentativi secolari, la Russia divenne il più grande esportatore di grano a livello mondiale anche grazie a due fenomeni assolutamente negativi: il calo costante di popolazione, che ridusse il consumo interno di prodotti cerealicoli, e il riscaldamento globale che, nel caso russo, spostò verso Nord la possibilità di mettere a coltura i terreni⁵⁸.

Il percorso economico del Paese nell'arco dell'ultimo secolo ha fatto sì che la Russia divenisse la seconda potenza industriale ed economica del mondo, in grado di contendere agli Stati Uniti il primato militare globale, ma segnata anche da grandi ripetute crisi economiche e sociali di origine naturale e storica, prodotte da vicende umane tormentate, con prevalenza dell'uno o dell'altro fattore a seconda dei periodi.

⁵⁶ GIAN PAOLO CASELLI, *La Russia nuova, economia e storia da Gorbacev a Putin*, Mimesis Edizioni, 2013, pp. 80-86

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 75-91

⁵⁸ LUCIANO BEOLCHI, *La caduta dell'URSS. Gli anni Novanta. La de-modernizzazione dell'URSS*, in *Alternative per il socialismo*, aprile-maggio-giugno 2022, Vol. 64, pp. 150-173.

CAPITOLO II

EVOLUZIONE DELLE RELAZIONI RUSSE CON LA NATO E L'UNIONE EUROPEA

1. COOPERAZIONE SULLA SICUREZZA DAGLI ANNI NOVANTA

Nel corso della storia gli anni dell'Unione Sovietica rappresentarono il profilo più distintivo della Russia rispetto all'Europa, tra le quali vi furono cicli temporali di vicinanza e di allontanamento sia da un punto di vista ideologico e culturale che di sistema politico. Infatti, durante il periodo sovietico si verificò l'opposizione ideologica dei Paesi comunisti a guida russo-sovietica e quelli capitalisti guidati dagli Stati Uniti; il passaggio da uno Stato totalitario con il Partito a capo dello Stato che si identificava in esso in sostituzione allo Stato autoritario zarista fu caratterizzato da fenomeni politico-sociali nuovi nella sua storia come la guerra civile, la repressione dell'ortodossia (e religiosa in generale), la repressione politica e culturale, i costi umani provocati dalle purghe, dalle carestie e dalla Grande Guerra Patriottica, il tentativo di ristrutturazione gorbačëviana mal gestita, il coordinamento dei Paesi comunisti e infine la sua dissoluzione⁵⁹. La fine della Seconda Guerra Mondiale rappresentò per l'URSS la necessità di un assestamento a livello internazionale per poter far fronte nei campi militare e politico alla NATO costituita nel 1949 dai Paesi Occidentali. Nel 1955, in tal senso, l'Unione

⁵⁹ FERRARI ALDO, Russia storia di un Impero euroasiatico. Mondadori, 2024, pp.232-236

Sovietica istituì il Patto di Varsavia, organizzazione militare contrapposta alla NATO, e investì in maniera notevole su questo campo. I periodi successivi videro periodi di crisi e distensione nell'ambito della cosiddetta "Guerra fredda" tra i due blocchi occidentale (che comprendeva l'Europa dell'Ovest) e orientale, anche se gradualmente la contrapposizione ebbe uno spostamento dell'asse Mosca-Washington ai Paesi del Terzo Mondo.⁶⁰

Le prime relazioni di carattere formale tra la NATO e la Russia furono stabilite verso la fine del 1991, quando fu istituito il Consiglio di cooperazione dell'Atlantico del Nord (*North Atlantic Cooperation Council* - NACC), la cui finalità era volta a creare un dialogo tra gli ex avversari della Guerra fredda⁶¹. Fecero parte del NACC tutti gli Stati alleati, nonché quelli della neonata Comunità degli stati indipendenti (CSI) (18), a cui fecero seguito anche Albania e Georgia.

La Russia, nella prima metà degli anni Novanta decise di aderire al Partenariato per la pace (*Partnership for Peace* - PFP), che consisteva in un programma di cooperazione bilaterale stabilito dalla NATO con i Paesi partner così da rafforzare le relazioni ed incentivare la collaborazione nell'ambito della sicurezza.

Nota 18 - CSI: I membri erano Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Kazakistan, Kirghizistan, Moldavia, Federazione Russa, Tagikistan, Turkmenistan, Uzbekistan (non ha ratificato; paese associato), Ucraina (non ha ratificato; partecipa di fatto). Questa Comunità si rilevò inefficace sia dal punto di vista militare che politico.

⁶⁰ FERRARI ALDO, Russia storia di un Impero euroasiatico. Mondadori, 2024, pp.260-262

⁶¹ SMITH M., Russia and NATO since 1991: From Cold War through cold peace to partnership? Routledge, London, 2006.

Nel 1996, le truppe russe presero poi parte alla missione *SFOR* della NATO di *peacekeeping* in Bosnia Erzegovina (19).

L'anno seguente, i rapporti NATO-Russia sembrarono intensificarsi e consolidarsi, in virtù dell'approvazione dell'Atto istitutivo sulle relazioni reciproche, cooperazione e sicurezza (*Nato-Russia Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security*), mediante cui furono poste le basi per una relazione più stabile tra le due parti, prevedendo l'istituzione del Consiglio congiunto permanente (*Permanent Joint Council* - PJC) ⁶². Quest'ultimo, pensato quale organo di consultazione, dovette assolvere alla funzione di foro in grado di lanciare iniziative comuni circa le questioni di sicurezza. Tuttavia, il Consiglio deluse le aspettative. Di conseguenza, si venne a creare una sfiducia reciproca tra le parti, ostacolandone ulteriormente il funzionamento⁶³. Nel frattempo, la Russia sospese la propria partecipazione al PJC, in segno di protesta contro i bombardamenti da parte della NATO in Jugoslavia (20).

Nota 19 - Missione SFOR: La *Stabilisation Force* (SFOR) è stata una forza multinazionale della NATO dispiegata in Bosnia ed Erzegovina ed incaricata di difendere gli Accordi di Dayton (l'Accordo Quadro Generale Per la Pace in Bosnia ed Erzegovina,) anche conosciuti come Protocollo di Parigi, stipulato tra il 1° e il 21 novembre 1995 nella base aerea USAF Wright-Patterson di Dayton, Ohio (USA), con il quale ebbe termine la guerra in Bosnia ed Erzegovina.

Nota 20 - Reazione russa al bombardamento della Serbia: L'operazione *Allied Force* è stata la campagna di attacchi aerei portata avanti dalla NATO per oltre due mesi contro la Repubblica Federale di Jugoslavia di Slobodan Milošević. I Paesi della NATO tentarono di ottenere l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU per l'azione militare, incontrando l'opposizione di Russia e Cina, le quali dichiararono che avrebbero posto il veto su tale misura. Nonostante la mancanza dell'approvazione ONU, la NATO lanciò ugualmente la sua campagna di bombardamenti affermando che si trattava di un intervento umanitario. Lo Statuto delle Nazioni Unite proibisce l'uso della forza, se non per una decisione del Consiglio di Sicurezza ai sensi del Capitolo VII, o di autodifesa contro un attacco armato, ma nessuna delle due circostanze era presente in questo caso.

⁶² CARR F., FLENLEY P., NATO and the Russian Federation in the new Europe: the Founding Act on Mutual Relations, in *The Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 15.2, 1999, pp. 88-110.

⁶³ TRENIN-STRAUSSOV P., *The NATO. Russia Permanent Joint Council in 1997-1999: anatomy of a failure*, Berlin Information Center for Transatlantic Security, 1999.

Sebbene la crisi scaturente dalla guerra, la Russia decise comunque di prendere parte alla missione KFOR della NATO (21) e poco dopo riprese anche la cooperazione in sede PJC.

Parallelamente, negli anni Novanta, andarono di pari passo anche i rapporti tra Russia e Stati Uniti: ci fu cooperazione per la sicurezza nella firma dell'accordo per il controllo delle armi nucleari (*START Strategic Arms Reduction Treaty* nel 1991) e l'accordo per la consegna da parte dell'Ucraina delle sue armi nucleari alla Russia in cambio di agevolazioni economiche (*Memorandum di Budapest 1994*). Nel 1998 inoltre la Russia venne ammessa nel G8⁶⁴. Ciò nonostante, il tentativo di cooperazione fallì a causa delle visioni differenti e del sospetto continuo e progressivo che cresceva tra le parti.

In seguito agli eventi terroristici del 2001 e alla sempre più pressante minaccia del terrorismo internazionale, la Russia rafforzò i propri rapporti con l'Occidente, per contrastare il fenomeno, condividendo informazioni di intelligence e consentendo alla NATO di accedere al proprio spazio aereo durante la campagna in Afghanistan⁶⁵.(22)

Nota 21 - Missione KFOR: La Kosovo Force è una forza militare internazionale guidata dalla NATO, responsabile di ristabilire l'ordine e la pace in Kosovo, regione amministrata dall'ONU che ha dichiarato unilateralmente la propria indipendenza dalla Serbia il 17 febbraio 2008.

Nota 22 - Campagna in Afghanistan: La "Campagna in Afghanistan" più recente si riferisce principalmente alla guerra durata dal 2001 al 2021, iniziata con l'invasione statunitense in risposta all'11 settembre e conclusasi con il ritiro delle forze NATO e la riconquista del potere da parte dei talebani nell'agosto 2021, causando significative perdite umane e crisi umanitarie che continuano oggi.

⁶⁴ ALDO FERRARI, Russia, Storia di un impero euroasiatico, Mondadori 2024, pp. 275-276

⁶⁵ HUNTER R., NATO-Russia relations after 11 September, in Southeast European and Black Sea Studies, 3.3, 2003, pp. 28-54.

Nel 2002, in occasione del vertice Pratica di Mare (23) fu istituito il Consiglio Nato-Russia (*Nato-Russia Council* – NRC), che sostituì il precedente Consiglio congiunto; si trattò di un organo di consultazione e cooperazione su questioni inerenti alla sicurezza, in cui fu possibile lanciare iniziative comuni. Il raggio di azione comune del Consiglio Nato-Russia comprese, tra le altre cose, il contrasto al terrorismo, la gestione delle crisi, la cooperazione contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa, il controllo degli armamenti, la cooperazione militare. Tuttavia, in seguito al conflitto in Georgia (24) si innescò una profonda crisi dei rapporti NATO-Russia.

Per quanto concerne i rapporti Europa-Russia, a partire dalla fine della Guerra Fredda si caratterizzarono per una fase sempre più complessa, particolarmente preoccupante in ambito di sicurezza, a seguito della dissoluzione del sistema bipolare e del disordine internazionale che ne derivò. La causa principale di questa pericolosa evoluzione risiedette nel progressivo fallimento dei numerosi ambiziosi progetti di riorganizzazione internazionale promossi a livello regionale e universale tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90.

Nota 23 - *Vertice Pratica di Mare del 2002: Vertice allargato in cui furono siglati accordi tra NATO-Russia durante il periodo di ripresa del dialogo con gli USA. Prevedevano l'impegno di Russia e Stati Uniti alla riduzione degli arsenali nucleari.*

Nota 24 - *Conflitto in Georgia: Detto "La seconda guerra in Ossezia del Sud" o "guerra dei cinque giorni", fu un conflitto armato tra lo schieramento separatista guidato dalla Russia e dalle repubbliche di Ossezia del Sud e Abcasia e la Georgia. Esso ebbe luogo nell'agosto 2008 dopo un periodo di peggioramento delle relazioni tra Russia e Georgia, entrambe ex Repubbliche dell'Unione Sovietica. È considerato da molti analisti di geopolitica il tentativo di Vladimir Putin di ampliare la ridotta sfera di influenza post-sovietica russa con l'esercizio della forza, progetto proseguito nel 2014 con l'unilaterale annessione della Crimea alla Russia e successivamente con l'invasione russa dell'Ucraina del 2022.*

Ciò incluse la crescente ed evidente incapacità dell'Unione Europea di svolgere un ruolo di primo piano a livello internazionale. Alla fine degli anni '80, era diffusa l'opinione che da una personalità politica di spicco dell'UE sarebbero derivate significative responsabilità internazionali, nonché gli strumenti necessari per stabilizzare lo scenario europeo⁶⁶.

A metà degli anni '90, tuttavia, un numero crescente di studiosi iniziò a interrogarsi sulla reale forma che l'architettura politica dell'UE avrebbe assunto e sulla natura delle nuove relazioni consolidate con i suoi vicini continentali. Molti osservatori e ricercatori iniziarono quindi ad affrontare la questione emergente del sistema europeo, che avrebbe fatto seguito alla disgregazione dell'Unione Sovietica. Tra questi studiosi, si può ricordare Michael Smith⁶⁷ (25). Durante gli anni '90, infatti, la cooperazione tra Europa e Russia intraprese una direzione molto diversa rispetto a quella prevista nella fase finale della Guerra Fredda, come dimostrato dalle crescenti difficoltà nella gestione delle loro relazioni. Dalla metà degli anni '80, Mikhail Gorbacev e i principali leader europei ipotizzarono con ottimismo una fruttuosa riforma delle loro relazioni

Nota 25 - Michael Smith: È a capo del Dipartimento di Politica e Relazioni Internazionali e Professore di Relazioni Internazionali presso l'Università di Aberdeen, specializzato in cooperazione internazionale in materia di sicurezza e tecnologia, in particolare negli Stati Uniti e in Europa

⁶⁶ LAYTON C., One Europe: One World. A first exploration of Europe's potential contribution to World order, in *Journal of World Trade Law*, n. 4, 1986; LAYTON C., A step beyond fear. Building a European Security Community, Federal Trust for Education and Research, London, 1989; McGEEHAN R., European Defence Cooperation: a political perspective, in *The World Today*, col. 41, n. 6, 1985, pp. 116 ss.

⁶⁷ SMITH M., The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n. 1, 1996, pp. 5 ss; si veda anche SMITH M., *Europe's Common Security and Defence Policy*, Cambridge University Press, New York, 2017.

verso una “Casa Comune Europea”, sotto il cui tetto di sicurezza e fiducia tutti i popoli del continente sarebbero stati riuniti⁶⁸.

Tale proposta perse rapidamente la sua consistenza, mentre il clima di fiducia che caratterizzò il decennio degli anni '80 fu superato da una trasformazione pragmatica e affrettata delle relazioni internazionali, basata più sul nuovo equilibrio emergente delle potenze militari ed economiche che su una chiara visione e organizzazione del sistema internazionale che doveva sostituire il bipolarismo e il suo fondamento securitario⁶⁹. Una delle principali conseguenze fu la mancanza di una chiara definizione delle relazioni euro-russe, che persero progressivamente il loro orientamento e continuarono a evolversi al di fuori di qualsiasi quadro istituzionale, lasciando irrisolta la questione della loro logica securitaria⁷⁰. Come anticipato, dunque, le relazioni con l'UE furono particolarmente complesse. Infatti, per l'Europa, la Russia rappresentò uno dei principali interlocutori in materia di sicurezza, nonché il principale fornitore di energia ed un partner commerciale di rilievo. A sua volta, l'UE, per la Russia, fu il principale partner commerciale, il primo acquirente di energia. Nonostante ciò, come si vedrà, emersero, nel tempo, diversi attriti. Nel 1994, le due parti siglarono un Accordo di partenariato e cooperazione (*Partnership and cooperation agreement* - PCA), di durata decennale ma rinnovabile

⁶⁸ MALCOLM N., The Common European Home and the Soviet European Policy, in *International Affairs*, vol. 65, n. 4, 1989, pp. 659 ss; FERRARI A., EU-Russia: what went wrong? , in Ferrari A., *Beyond Ukraine. EU and Russia in search of a new relation*, www.ispionline.it, pp. 29 ss.

⁶⁹ VARSORI A., *Le relazioni internazionali dopo la guerra fredda (1989-2017)*, Il Mulino, Bologna, 2018; SALLEO F., La crisi ucraina. Prove per un nuovo equilibrio mondiale, in *Affari esteri*, n. 174, 2014, pp. 278 ss.

⁷⁰ COLOMBO A., MAGRI P., *L'età dell'incertezza*, consultabile sul sito internet www.ispionline.it

automaticamente; tale Accordo rappresentò il punto di riferimento per lo sviluppo delle relazioni Russia-UE. Nel 2003, le due potenze vollero rafforzare la propria relazione, creando quattro spazi di cooperazione comuni nell'ambito del PCA, vale a dire: spazio economico; spazio di sicurezza, giustizia e libertà; sicurezza esterna; educazione e ricerca. Nonostante ciò, la Russia sembrò essere poco propensa a adattarsi a quelli che erano gli standard europei in materia politica ed economica. Con la consapevolezza, da parte di entrambe le parti, che il PCA risultò inadeguato a regolare le relazioni bilaterali, l'UE e la Russia decisero di negoziare un nuovo accordo, avviando, nel 2008, i negoziati, che furono poi interrotti a causa degli eventi in Georgia.

2. PRIMI CONTRASTI

Sebbene le relazioni tra Russia e NATO si siano sviluppate soprattutto nell'ultimo trentennio, ancora oggi continuano a restare aperte questioni non facilmente risolvibili. Infatti, gli alleati spesso non riuscirono a creare un fronte comune nelle relazioni con Mosca; di conseguenza, frequentemente dai conflitti con la Russia scaturirono effetti negativi per la coesione interna della NATO. In particolare, vi furono alcuni Stati, tra cui l'Italia, che cercarono di essere più disponibili con Mosca, altri invece predilessero una linea più dura, come ad esempio gli Stati Uniti.

Ad oggi la situazione è profondamente mutata: infatti, in seguito all'invasione russa in Ucraina, l'Italia ha abbandonato la tradizionale funzione di "ponte" verso Mosca, allineandosi al fronte occidentale. Per cui le relazioni tra Italia e

Russia hanno raggiunto il loro “punto più basso” dal dopoguerra⁷¹. All’inizio del 2026, Vladimir Putin ha ammesso che i rapporti con l’Italia “lasciano a desiderare”⁷². La risposta del Ministro degli Esteri, Tajani, è stata netta, attribuendo la responsabilità esclusivamente all’invasione russa.

Per quanto riguarda i conflitti tra UE e Russia, venne innanzitutto in rilievo una delle tematiche più significative, ossia la politica energetica. Come detto, infatti, la Russia rappresentò il più grande produttore di gas del mondo, nonché uno dei più importanti esportatori di petrolio. Difatti, si pensi che il 30% delle importazioni europee di petrolio e quasi il 45% di quelle di gas provenivano dalla Russia. Gli Stati membri dell’UE non furono in grado di pensare ad una politica unitaria e coerente in materia energetica. I principali fattori che si posero come ostacolo ad una politica energetica europea comune nei confronti della Russia furono essenzialmente due, ossia il diverso grado di dipendenza dalle forniture russe e la diversa percezione del ruolo Mosca nell’ambito del sistema di sicurezza europeo. Tra l’altro, occorre rilevare che i Paesi dell’Europa orientale, soprattutto quelli baltici, si preoccuparono circa il possibile utilizzo politico delle esportazioni di gas e petrolio da parte della Russia, per cui incoraggiarono l’UE ad impegnarsi maggiormente nella difesa dei propri interessi energetici. Diversamente, i Paesi europei occidentali tesero

⁷¹ Lavrov: “Relazioni con l’Italia al punto più basso. I leader Ue vogliono parlare con Mosca? Possono telefonare”, 20 gennaio 2026, consultabile sul sito internet <https://www.ilfattoquotidiano.it/2026/01/20/lavrov-rapporti-italia-russia-leader-ue-notizie/8262750/>
⁷² Putin: “Brutti rapporti con l’Italia e gli altri Paesi europei”. Tajani replica: “Non siamo in guerra con la Russia”, 17 gennaio 2026, consultabile sul sito internet <https://www.today.it/mondo/putin-tajani-brutti-rapporti-italia.html>

a rafforzare i propri rapporti con la Russia, anche nel settore energetico, siglando accordi bilaterali di lungo periodo, che potrebbero aver allontanato la prospettiva di una politica energetica comune. Tra tali accordi figuravano quelli tra Gazprom ed alcune aziende tedesche finalizzati a costruire un gasdotto sotto il Mar Baltico (*Nord Stream*) nonché quello tra Gazprom ed Eni per la costruzione di un gasdotto sotto il Mar Nero, (*South Stream*). Ulteriori conflitti riguardarono il trattamento delle minoranze russe presenti nei Paesi baltici. Mosca, infatti, sollevò non poche controversie circa il modo in cui le autorità locali si occuparono delle stesse. Ad esempio, la rimozione in Estonia di un monumento ai caduti sovietici della Seconda guerra mondiale diede luogo ad una profonda polemica, sfociata in scontri tra polizia e manifestanti russi⁷³.

Anche la Polonia ebbe divergenze con la Russia, specialmente durante il governo dei gemelli Kaczyński⁷⁴ (26).

Lo Stato polacco, nel 2007, fissò il veto relativamente all'avvio dei negoziati per il nuovo accordo UE-Russia, in risposta ad un blocco delle importazioni di carne polacche stabilito dalle autorità russe per questioni di igiene.

Nota 26 - *Gemelli Kaczyński: Veterani delle lotte contro il regime comunista devoto a Mosca e importanti esponenti di Solidarność, sono fin dai primi anni Novanta tra i protagonisti della rinata democrazia polacca. Con la fondazione del partito di destra Legge e Giustizia (Prawo i Sprawiedliwość) i gemelli Kaczyński posero le basi per la scalata alle massime cariche istituzionali. Capaci di raccogliere vasto consenso, nei due anni in cui occuparono i due posti più importanti, la presidenza e la premiership, Lech e Jarosław divennero molto noti anche all'estero per le loro posizioni politiche intransigenti. Populismo, cattolicesimo radicale, antieuropeismo e alleanze politiche con partiti accusati antisemiti, li resero noti in tutta Europa.*

⁷³ SMITH D.J., *Woe from Stones': Commemoration, Identity Politics and Estonia's War of Monuments*, in *Contested and Shared Places of Memory*. Routledge, London, 2013, pp. 41-52.

⁷⁴ FURGACZ P., *Polish-Russian Disputes Over History as an Important Factor in Their Mutual Relations*, in *Baltic-Black Sea Regionalisms: Patchworks and Networks at Europe's Eastern Margins*, Springer International Publishing, Cham, 2019, pp. 187-204.

Successivamente, il veto fu revocato sebbene i dissidi tra le parti fossero stati nuovamente esacerbati in seguito alla conclusione dell'accordo con gli USA riguardanti lo schieramento di una batteria di missili Patriot. Un ufficiale russo di grado elevato dichiarò addirittura che, ospitando i missili americani, lo Stato polacco aveva deciso di diventare un bersaglio dei missili russi ⁷⁵. Altri conflitti in tal senso riguardarono i rapporti Russia-Gran Bretagna, sorti soprattutto in virtù dell'asilo che Londra concesse a vari diversi fuoriusciti incriminati in patria, tra cui vi erano alcuni oligarchi ed ex agenti dei servizi di sicurezza.

Inoltre, le relazioni tra i due Stati peggiorarono in seguito all'assassinio avvenuto alla fine del 2006 a Londra contro Alexandr Litvinenko, che era un ex spia, nonché dissidente russo con cittadinanza britannica⁷⁶. Per l'omicidio di Litvinenko fu incriminato un ex funzionario del servizio segreto russo, chiedendone l'estradizione. Un ulteriore fattore di tensione fra UE e Russia riguardò l'intento dell'Ucraina a far parte dell'UE.

I rapporti tra Ucraina e Russia si caratterizzarono per le forti tensioni dal 2004, ossia da quando la 'rivoluzione arancione' (27) fece sì che alla presidenza

Nota 27 - Rivoluzione arancione: Movimento di protesta pacifico in Ucraina in seguito alle elezioni presidenziali nel novembre 2004. La vittoria al ballottaggio di Victor Janukovič, candidato filosovietico provocò l'immediata reazione dello sconfitto Victor Juščenko, leader filo-occidentale, il quale denunciò irregolarità nello svolgimento del voto e invitò i propri elettori a mobilitarsi attivamente per manifestare contro il risultato. Centinaia di migliaia di persone vestite di arancione scesero nelle piazze di Kiev per chiedere, pacificamente, lo svolgersi di nuove elezioni. Usa e Europa costrinsero la Rada (Parlamento ucraino) a sfiduciare il governo e indire nuove elezioni a fine di dicembre del 2004 che videro la netta vittoria di Juščenko che formò un governo filo-europeo. Una volta al potere, tuttavia, la coalizione arancione ha mostrato molti limiti e una forte divisione interna, non riuscendo mai a porsi concretamente come quell'alternativa nuova con cui si era proposta ai cittadini.

⁷⁵ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI, Le relazioni della Russia con la Nato e l'Unione europea, n. 103, 2008.

⁷⁶ MARK K.C., Russia-United Kingdom Diplomatic Crisis over Salisbury Nerve Agent Attack: An Analysis, in International Journal of Law and Public Administration, 1.1, 2018, pp. 58-67.

salisse il filo-occidentale Viktor Juščenko, intenzionato a far sì che l'Ucraina entrasse sia nella NATO che nell'UE. Come noto, la Russia non fu concorde alla prima, mentre relativamente all'adesione all'UE sembrò mantenere un più basso profilo. Il problema, infatti, poteva emergere qualora un'eventuale apertura dell'UE all'Ucraina influisse negativamente sui rapporti tra Kiev e Mosca, soprattutto relativamente al rinnovo dell'autorizzazione a concedere il porto di Sebastopoli come base per la flotta russa nel Mar Nero⁷⁷ (28).

Occorre, tuttavia, sottolineare che gli Stati membri dell'UE non concordarono in merito alla possibilità di offrire all'Ucraina una prospettiva d'adesione.

In tal senso, infatti, alcuni, tra cui l'Italia, furono seriamente preoccupati di possibili ricadute negative sulle relazioni con la Russia scaturenti dall'avvio del processo d'adesione dell'Ucraina all'UE.

Ad oggi, l'Italia ha superato le sue preoccupazioni iniziali e sostiene con forza la prospettiva d'adesione dell'Ucraina all'UE, allineandosi alla maggior parte degli Stati membri⁷⁸. L'opposizione al processo di adesione in atto è, allo stato attuale, portata avanti quasi esclusivamente dall'Ungheria. A tal riguardo, vale

Nota 28 - *Questione del porto di Sebastopoli: Si riferisce a una serie di controversie e conflitti storici e attuali legati al controllo della città portuale di Sebastopoli, in Crimea, e in particolare della sua base navale, che è strategica per la Russia e ha rappresentato un punto chiave in eventi come l'Assedio di Sebastopoli (1854-1855) durante la Guerra di Crimea, e l'annessione della Crimea alla Russia nel 2014, che l'ha riportata sotto il controllo esclusivo russo.*

⁷⁷ JOHN B., SVETLANA P. B., The reunification of Crimea and the city of Sevastopol with the Russian Federation, in *Russian Law Journal*, 5(3), 2017, pp. 29-68.

⁷⁸ Between accession and occupation: the dilemma of Ukraine's EU membership, 25 novembre 2025, consultabile sul sito internet <https://www.eunews.it/en/2025/11/24/ue-ukraine-enlargement-dilemma/#:~:text=For%20more%20than%20three%20years,in%20some%20of%20his%20statements.>

la pena ricordare che il governo italiano ha ribadito, in più occasioni, la sua posizione a favore dell'Ucraina, considerandone l'adesione come una garanzia di sicurezza a lungo termine per l'Europa stessa. Tuttavia, emergono ancora delle cautele da parte del nostro Paese, riguardanti soprattutto questioni finanziarie specifiche, come l'uso degli asset russi congelati per la ricostruzione, a causa di timori di ritorsioni sulle banche italiane ancora attive in Russia.

Tra l'altro, sussistettero forti dubbi anche in merito alla possibilità di proseguire il processo di allargamento dell'Unione, indipendentemente dal paese candidato. Tenuto conto di ciò, l'UE decise di offrire all'Ucraina un accordo di associazione, riconoscendo l'aspirazione europea di Kiev in occasione del Vertice UE-Ucraina svoltosi a Parigi il 9 settembre 2008⁷⁹. In tale frangente, l'allora presidente di turno dell'UE, Nicolas Sarkozy, mandò un forte segnale a Mosca, sottolineando che l'integrità territoriale dell'Ucraina non era negoziabile. Altra questione di contrasti tra l'UE e la Russia consistette nello stato democratico e dei diritti umani in Russia⁸⁰. In tal senso, varie organizzazioni, anche russe, lamentarono restrizioni della libertà di stampa. Inoltre, i principali canali televisivi erano di proprietà del governo o comunque controllati dallo stesso; varie aziende di mass media non controllate dal governo furono nazionalizzate. Tantissimi furono anche i giornalisti assassinati

⁷⁹ ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI, *Le relazioni della Russia con la Nato e l'Unione europea*, n. 103, 2008.

⁸⁰ FAWN R., *Bashing about Rights? Russia and the 'New' EU States on Human Rights and Democracy Promotion*, in *The European Union, Russia and the Shared Neighbourhood*, Routledge, London, 2013, pp. 93-120.

o morti in circostanze poco chiare e tali fenomeno non fecero altro che far aumentare la percezione secondo la quale il governo non avesse perseguito con determinazione questi crimini. Emblematico fu stato l'assassinio della giornalista Anna Politovskaya (29), nel 2006, la quale aveva condotto inchieste critiche sul presidente Putin e sulla conduzione della guerra in Cecenia⁸¹.

Nota 29 - Assassinio A. Politovskaya: giornalista assassinata il 7 ottobre 2006 nell'ascensore del suo palazzo. L'8 ottobre, la polizia russa sequestrò il suo computer e il materiale dell'inchiesta che stava compiendo. L'omicidio della giornalista, nota in tutto il mondo per la sua attività di denuncia dei crimini del governo russo, ebbe un grande risalto sulla stampa internazionale. Dal 1999 aveva cominciato a seguire il conflitto in Cecenia per il periodico Novaja Gazeta opponendosi all'autorità del governo Putin.

3. PROCESSO DI ALLARGAMENTO DELLA NATO

I Paesi occidentali e la Russia percepirono in maniera antitetica il processo di allargamento della NATO verso est. Nella metà degli anni Novanta, l'Alleanza ritenne che l'integrazione dei Paesi appartenenti all'ex Patto di Varsavia avrebbe contribuito a rendere più stabile e sicuro il continente europeo. Si ipotizzò, inoltre, che l'espansione potesse rappresentare un incentivo per la transizione democratica dell'Europa orientale e che, includendo tali nazioni in un'unica coalizione, si sarebbero placate eventuali tensioni bilaterali. In occasione del vertice di Madrid del 1997, la Repubblica Ceca, l'Ungheria e la Polonia furono invitate a aderire alla NATO, divenendone membri effettivi due anni dopo. Un ulteriore processo di allargamento fu completato nel 2004 con

⁸¹ ARKHANGELSKY A., Murder in Moscow: Anna's legacy Ten years after investigative reporter Anna Politkovskaya was killed, where is Russian journalism today? , in Index on Censorship, 45(3), 2016, pp. 69-74.

l'ingresso di Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Slovenia, Slovacchia e Romania. Tale espansione fu percepita dalla Russia come una direttrice strategica finalizzata ad affidare all'Occidente il controllo di una regione che, per lungo tempo, era ricaduta nella propria sfera d'influenza. L'intervento in Jugoslavia del 1999 acuì la percezione di una spinta espansionistica dell'Alleanza. Nonostante ciò, il Cremlino inizialmente non si oppose ai primi due allargamenti; tuttavia, manifestò una rigida opposizione riguardo al potenziale ingresso di Ucraina e Georgia, ritenendo tale eventualità una minaccia diretta alla propria sicurezza nazionale. L'Ucraina, infatti, si caratterizza per legami storici, politici ed economici profondi con la Russia, ospitando anche la flotta russa nel Mar Nero. La Georgia, dal canto suo, si caratterizza per la sua posizione strategica ponendosi al centro dello snodo principale delle rotte energetiche caucasiche. Le preoccupazioni di Mosca si intensificarono ulteriormente in seguito alle cosiddette "rivoluzioni colorate"⁸² (30), che portarono al potere esecutivi fortemente pro-occidentali e antirussi.

Nota 30 - Rivoluzioni colorate: *Con questo termine si definisce una serie di proteste popolari ispirate a teorie della resistenza non violenta, condotte con tecniche d'azione simili, sviluppatesi principalmente in alcuni Stati post-sovietici durante gli anni Duemila. I partecipanti hanno adottato metodi di disobbedienza civile — ispirati, tra gli altri, ai testi di Gene Sharp — per protestare contro governi accusati di corruzione o autoritarismo. Tali movimenti, che hanno manifestato contro esecutivi ritenuti filo-russi, hanno sostenuto candidature di leader orientati verso politiche filo-occidentali. Caratteristica distintiva di queste proteste è stata l'adozione di un colore (o di un fiore) specifico come simbolo identificativo, utilizzato in modo capillare nella propaganda politica (adesivi, capi di abbigliamento, vessilli) e accompagnato dalla creazione di gruppi per l'educazione alla democrazia.*

⁸² FAZZI P., Le Rivoluzioni colorate in Eurasia: Georgia, Ucraina e Kyrgyzstan, in *Cambio: rivista sulle trasformazioni sociali*: 13, 1, 2017, 2017, 109-130.

Il conflitto avvenuto nel Caucaso meridionale (31), in seguito al quale le province filorusse di Abkhazia e Ossezia del Sud sono state sottratte al controllo georgiano, ha rappresentato la testimonianza più significativa della determinazione strategica di Mosca. Il conflitto, infatti, ha reso l'adesione di Tbilisi alla NATO una prospettiva decisamente più remota, sollevando forti dubbi all'interno dell'Alleanza stessa circa l'opportunità di integrare il Paese⁸³. Il caso dell'Ucraina risultò, invece, in parte, diverso: a differenza della Georgia, in quel periodo non si registrava ancora un ampio sostegno popolare all'integrazione atlantica. Tra l'altro, anche la stessa NATO appariva divisa al suo interno, con una parte consistente degli Stati membri dell'UE contraria all'adozione di iniziative percepite come eccessivamente provocatorie nei confronti della Federazione Russa⁸⁴.

Nota 31 - *Conflitto nel Caucaso: Si tratta di un fenomeno storico complesso che comprende la storica conquista russa e la guerra caucasica, i conflitti etnico-separatisti nel Caucaso settentrionale (come le guerre cecene) e la disputa tra Armenia e Azerbaigian per il Nagorno-Karabakh. Quest'ultima, in particolare, ha recentemente mostrato una diminuzione dell'influenza russa nella regione e un progressivo riavvicinamento tra le parti. Nel contesto del presente paragrafo, il riferimento specifico è alla Seconda guerra in Ossezia del Sud (2008).*

⁸³ LAZAREVIĆ D., NATO Enlargement to Ukraine and Georgia: old wine in new bottles? , in *Connections*, 1, 2009, pp. 29-66.

⁸⁴ *Ibidem*.

4. IL CONFLITTO RUSSO-UCRAINO: ANNESSIONE DELLA CRIMEA E INVASIONE DELL' UCRAINA

L'invasione russa dell'Ucraina rappresenta una frattura epocale nell'architettura di sicurezza europea post- Guerra Fredda, configurandosi come la più grave minaccia alla pace continentale degli ultimi decenni. Il preludio di questa *escalation* si consumò il 21 febbraio 2022, quando il Presidente Russo Vladimir Putin rivolse alla comunità internazionale un'allocuzione di tenore singolare, intrisa di una retorica revisionista e costellata di un'eterogenea congerie di recriminazioni. Pur toccando la storica dialettica sull'espansione della NATO e sulla ridefinizione degli equilibri di potere in Europa, il fulcro del discorso presidenziale russo si concentrò su una questione di ontologica rilevanza geopolitica: la legittimità intrinseca dell'identità e della statualità ucraina⁸⁵. Tale prospettiva affonda le proprie radici in una visione del mondo reiteratamente espressa da Putin, che postula una profonda e ineludibile unità tra le genti slave orientali, russi, ucraini e bielorusi, le cui origini ancestrali convergono nella matrice storica della *Rus' di Kiev* (32).

Nota 32 - *Rus di Kiev*: Considerata la "prima Russia", fu un'entità politica e territoriale in cui convivevano popolazioni slave unite da legami culturali e religiosi. Sebbene molto più circoscritta rispetto al successivo Impero russo, si caratterizzava per una spiccata proiezione occidentale, differenziandosi dalle successive formazioni eurasiatiche. Nonostante le origini medievali, non era dominata da una nobiltà feudale classica, bensì si configurava come una confederazione di città commerciali priva dell'istituto della servitù della gleba. Il sistema non era autocratico: i vari principi detenevano poteri limitati (prevalentemente militari) ed erano affiancati da assemblee cittadine, alle quali partecipavano le oligarchie locali.

⁸⁵ MANKOFF J., Russia's war in Ukraine, in Center for strategic & international studies, 6.4, 2022, pp. 439-440.

Da queste basi nasce la convinzione che Russia, Ucraina e Bielorussia siano destinate a unire i propri percorsi politici. Di riflesso, l'autonomia culturale e politica di ucraini e bielorusi viene posta come un'invenzione legata a influenze esterne. Secondo questa ricostruzione, i Paesi occidentali starebbero seguendo l'esempio dei vecchi rivali storici di Mosca, strumentalizzando l'Ucraina e la Bielorussia in chiave antirussa⁸⁶.

Occorre sottolineare, che, nel corso del suo mandato, il Cremlino abbia costantemente perseguito nei confronti di Kiev e Minsk una politica estera improntata al presupposto della natura artificiale e, di conseguenza, fragile delle rispettive identità nazionali. Le argomentazioni putiniane circa l'ingerenza di attori esterni nella promozione dell'identità ucraina (e, in misura più estesa, bielorussa) come strumento di una contesa geopolitica anti-russa riecheggiano le resistenze dei suoi predecessori zaristi e sovietici nel riconoscere l'autonoma aspirazione all'indipendenza delle popolazioni.

In questa cornice ideologica, Putin, animato da una peculiare mentalità storica, invoca sovente le tesi di pensatori che enfatizzano l'unità organica dell'Impero russo e del suo popolo, con particolare riferimento al suo nucleo slavo e ortodosso; una visione che lo storico Timothy Snyder⁸⁷ (33) definisce acutamente "politica dell'eternità", ovvero la fede di un'essenza storica immutabile e trascendente.

Nota 33 - *Timothy Snyder: Storico e saggista statunitense, specializzato in storia dell'Europa orientale e dell'Olocausto. Docente presso l'Università di Yale e membro dell'Istituto di Scienze Umane di Vienna, è autore di opere fondamentali sui totalitarismi e sulla democrazia.*

⁸⁶ GRAZIOSI A., *L'Ucraina e Putin tra storia e ideologia*, Laterza, Roma-Bari, 2022, pp. 55-56

⁸⁷ SNYDER T., *The Road to Unfreedom: Russia, Europe, America*, Crown, London, 2018, p. 91.

La centralità attribuita dalle élite russe a questa unità ontologica contribuisce a decifrare le radici della conflagrazione attuale: essa chiarisce perché Mosca sia stata disposta a correre il rischio di un conflitto su vasta scala, nonostante, secondo diversi studiosi, né l'Ucraina né la NATO rappresentassero una minaccia militare imminente⁸⁸. Per tali osservatori, l'ultimo trentennio, e in particolare il periodo successivo alla Rivoluzione della Dignità (34) del 2014 e alla successiva annessione della Crimea e all'intervento nel Donbass, ha assistito a un significativo consolidamento dell'identità civica ucraina. Dunque, procedendo con l'analisi delle dinamiche rivoluzionarie ucraine e delle sottostanti tensioni identitarie, l'invasione russa dell'Ucraina si configurò come l'acme di una crisi latente, proiettando un'ombra inquietante sulla stabilità del continente europeo dalla dissoluzione dell'ordine bipolare.

Un'altra prospettiva analizza l'accaduto attraverso i fatti storici che progressivamente allontanarono la Russia dall'Occidente: i fatti prima descritti delle "rivoluzioni colorate", l'invasione statunitense dell'Iraq (2003) e l'espansione della NATO verso Est hanno alimentato la visione di Mosca di un tentativo egemonico di potere degli Stati Uniti e dei suoi Alleati, coadiuvato dall'estinzione del Patto di Varsavia e il comunismo.

Nota 34 - *Rivoluzione della Dignità: Fase culminante delle proteste dell'Euromaidan (iniziate nel novembre 2013), conclusasi nel febbraio 2014. Gli scontri violenti a Kiev tra manifestanti e forze di polizia portarono alla fuga in Russia del presidente Viktor Janukovyč e alla caduta del governo Azarov. Ne seguirono il ripristino della Costituzione del 2004, l'insediamento di un governo provvisorio guidato da Arsenij Jacenjuk e le elezioni presidenziali anticipate di maggio 2014.*

⁸⁸ MANKOFF J., *Russia's war in Ukraine*, cit., p. 440

La reazione di Putin si è tradotta in un potenziamento dei rapporti con i Paesi asiatici per contrastare le azioni occidentali unilaterali. Da questa visione, nel 2001, è nata la SCO (*Shangai Cooperation Organization*): un'organizzazione securitaria che promuove la stabilità nazionale e la multipolarità in opposizione all'influenza statunitense e la loro integrazione nel più ampio ambito della multipolarità e della cooperazione internazionale, stretta tra la Russia, il Kazakhstan, l'Uzbekistan, il Tagikistan, la Cina e successivamente l'India e il Pakistan (2017)⁸⁹.

La Russia avrebbe dovuto diventare il collegamento tra l'Asia e L'Europa, puntando anche alla modernizzazione della Siberia; d'altro canto la Cina nel 2013 lanciò il progetto BRI (*Belt and Road Initiative*) introducendo un elemento di concorrenza per tale obiettivo strategico russo⁹⁰, che pur sempre non escludeva la cooperazione con l'Europa.

“L'occidentalizzazione” dell'Ucraina dal 2014 ha compromesso la strategia d'integrazione euroasiatica di Mosca, già frenata dallo scetticismo di alcuni Paesi post-sovietici sulla realizzazione di tale progetto⁹¹.

La Russia percepisce oggi una disparità tra un'Europa in declino e un'Asia in ascesa, fattore che ne accelera il distanziamento dall'Ovest a favore di un Est con cui condivide valori e modelli di *governance*⁹².

⁸⁹ ALDO FERRARI, *Russia Storia di un impero euroasiatico*, Mondadori, 2024, p. 287

⁹⁰ Ibidem, p. 299

⁹¹ Ibidem, pp. 289-290

⁹² Ibidem, p. 303

Il conflitto nel Donbass del 2014, lungi da rappresentare un episodio isolato, ha inoltre imposto alla Federazione Russa il peso crescente di sanzioni economiche transatlantiche che ne hanno contratto il sistema produttivo ed economico. In tale scenario di crescente isolamento, il rafforzamento delle capacità difensive della NATO nel 2016 (in Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania), e l'impegno del 2008 circa la futura adesione di Ucraina e Georgia hanno acuito ulteriormente a Mosca la percezione di un accerchiamento strategico⁹³. Nonostante il dispiegamento di circa 190.000 soldati, Mosca non disponeva della massa critica necessaria per un'occupazione militare prolungata, specialmente di fronte alla prospettiva di una prolungata insurrezione sostenuta da un significativo afflusso di risorse esterne.

Nella primavera del 2022, il fallimento dei primi attacchi contro città chiave come Kiev e Kharkiv ha obbligato Mosca a cambiare strategia, concentrando i soldati nel Donbass. Nello stesso momento, le dure sanzioni decise da Stati Uniti ed Europa hanno messo in ginocchio l'economia russa. Il blocco delle banche dai circuiti finanziari in dollari ha persino fatto temere che il Paese non riuscisse più a pagare i suoi debiti. Sebbene la guerra abbia paradossalmente corroborato la popolarità di Putin nei sondaggi interni, essa ha altresì generato un significativo esodo di capitali umani qualificati e innescato severe misure repressive sul fronte interno⁹⁴. La decisione di Putin di ricorrere alla forza militare in maniera così massiccia, in contrasto con le operazioni più circoscritte

⁹³ MANKOFF J., *Russia's war in Ukraine*, cit., p. 10.

⁹⁴ *Ibidem*, p.10

condotte in Georgia (2008) e nel Donbass (2014-2015), trasudò un sentore di disperazione strategica. Il discorso del 21 febbraio, unitamente alla successiva dichiarazione dell'inizio dell'operazione militare speciale, il 24 febbraio, hanno negato di fatto la sussistenza di un'identità ucraina e la legittimità dello Stato ucraino, di fronte a tali premesse ontologiche, la resistenza ucraina si è profilata come una reazione quasi inevitabile.

CAPITOLO III

I RAPPORTI ITALO-RUSSI

1. DIMENSIONE CULTURALE E STORICA DEI RAPPORTI ITALO-RUSSI

L'Italia è stata a lungo uno dei partner chiave della Russia in Europa. Sebbene Roma abbia fatto parte delle strutture di integrazione economica e militare occidentali fin dall'immediato dopoguerra, ha sempre mantenuto un dialogo costruttivo con Mosca, dando vita a numerose partnership economiche e solide relazioni bilaterali. A livello storico, non si rinvengono significativi eventi di rottura nelle relazioni russo-italiane contemporanee; ciò è ascrivibile sia all'assenza di controversie pregresse irrisolte, sia alla distanza geografica che ha portato i due Paesi a gravitare su aree di influenza distinte per gran parte della loro storia. L'ultimo scontro militare tra le due nazioni risale alla Seconda Guerra Mondiale, quando l'Italia fascista sostenne l'invasione nazista dell'Unione Sovietica. Tuttavia, tale partecipazione non ha lasciato un impatto duraturo nella memoria collettiva dei due popoli, eccezione fatta per le testimonianze dei veterani reduci dalla disfatta del Regio Esercito ⁹⁵. A differenza di molti Paesi dell'Europa centro-orientale, l'Italia non ha mai contestato la narrativa fondativa russa della "Grande Guerra Patriottica", riconoscendo il contributo di Mosca alla sconfitta del nazismo e alla liberazione dell'Europa. Alla fine della Seconda Guerra Mondiale, l'Italia non subì

⁹⁵ STERN M., *Il sergente nella neve*, Einaudi, Torino, 2005.

l'occupazione sovietica e rimase saldamente ancorata al campo militare ed economico occidentale, ma la sua posizione geografica, lontana dai principali teatri di scontro della Guerra Fredda, le conferì un ruolo geopolitico non di primo piano. L'esistenza di un forte Partito Comunista Italiano, il secondo partito politico per numero di voti dagli anni '50 ai primi anni '90, costituì un considerevole legame politico con la Russia sovietica, nonostante il fatto che i leader comunisti italiani si fossero gradualmente allontanati da Mosca tra gli anni '70 e '80. Nonostante le differenze ideologiche, la cooperazione economica tra i due Paesi andò avanti. Fin dagli anni Cinquanta, i governi democristiani e figure chiave come Enrico Mattei (fondatore dell'ENI) promossero accordi commerciali con i sovietici. L'accordo più importante fu quello con la FIAT, che nel 1970 iniziò a produrre a Togliattigrad la *Zhiguli*, la macchina simbolo del boom automobilistico in URSS.⁹⁶

Le relazioni economiche tra Roma e Mosca subirono una battuta d'arresto solo dopo il crollo dell'Unione Sovietica, a causa dell'instabilità e della crisi degli anni di El'cin. Con l'avvento dell'era Putin si verificò un rapido miglioramento delle relazioni politiche e un costante aumento degli scambi commerciali bilaterali. La stabilizzazione politica e, in particolare, la rapida crescita dell'economia russa rappresentarono una forte attrattiva per gli investitori italiani. Allo stesso tempo, Putin sviluppò uno stretto rapporto personale con l'allora Primo Ministro italiano, Silvio Berlusconi, che divenne uno dei più

⁹⁶ Togliatti e l'auto di massa. La Ziguilis invade l'URSS, in La Repubblica, consultabile sul sito internet http://www.repubblica.it/online/auto_prima/fiat100anni/sei/sei.html

ferventi sostenitori della cooperazione con la Russia sia all'interno dell'Unione Europea che della NATO nel corso della sua carriera al potere (2001-2006 e 2008-2011)⁹⁷. All'inizio degli anni 2000, l'Italia ha facilitato l'avvicinamento della Russia alle strutture di sicurezza della NATO. In occasione di un vertice svoltosi a Pratica di Mare, vicino Roma, nel 2002, NATO e Russia istituirono il Consiglio NATO-Russia (NRC), che ha offerto un forum per la consultazione, la costruzione del consenso, decisioni e azioni congiunte, in cui i singoli Stati membri della NATO e la Russia cooperano come partner paritari su un'ampia gamma di questioni di sicurezza⁹⁸. Da quell'accordo nacque una stagione di distensione tra Russia e NATO, passata alla storia come lo "spirito di Pratica di Mare". L'efficacia della diplomazia di Berlusconi fu però al centro di parecchie controversie, legate principalmente alla reale influenza dell'Italia nell'Alleanza Atlantica. Ciononostante, la determinazione del premier emerse chiaramente anche nel giugno 2009 durante i colloqui di Corfù, dove l'Italia spinse molto per ricucire i rapporti con Mosca.⁹⁹ La carriera di Berlusconi come Primo Ministro italiano si concluse nel novembre 2011, quando nacque l'esecutivo tecnico guidato da Mario Monti. Nonostante l'ex commissario UE avesse espresso forti riserve sui rapporti bilaterali italo-russi prima della nomina per coerenza con le politiche dell'U.E.¹⁰⁰ Tuttavia, una volta in carica,

⁹⁷ ARBATOVA N., Italy, Russia's voice in Europe?, in *Russie.Nei.Visions* n. 62, 2011, p. 13.

⁹⁸ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50091.htm

⁹⁹ Vertice NATO a Corfù. Berlusconi media tra i grandi, in *Il Tempo*, 2012.

¹⁰⁰ Mario Monti – La Russia e il ricatto energetico, in *La Repubblica*, 17 gennaio 2007, consultabile sul sito internet <http://video.repubblica.it/copertina/mario-monti-la-russia-e-il-ricatto-energetico/6227/8653>

mantenne intatti i pilastri della partnership commerciale e diplomatica con il Cremlino. Durante la sua visita in Russia nel luglio 2012, Monti sostenne l'impegno dell'ENI a costruire il gasdotto "*South Stream*" in una *joint venture* con Gazprom, un progetto che incontrò notevoli critiche a livello UE. Inoltre, si occupò della supervisione di diversi accordi strategici che avrebbero dovuto rafforzare la partnership economica nei settori bancario e assicurativo e in settori quali il turismo e l'edilizia¹⁰¹.

2. RAPPORTI DIPLOMATICI

All'inizio del Novecento, i rapporti tra Russia e Italia fecero registrare importanti progressi, favoriti in particolare dall'attività del console russo Murav'ev. Durante il primo dopoguerra, però, ed in seguito alla rivoluzione di ottobre, le relazioni diplomatiche tra i due Paesi si interruppero, per poi riprendere nel 1924. Tuttavia, con lo scoppio del secondo conflitto mondiale, si assistette ad una nuova interruzione dei rapporti tra URSS ed Italia, ristabiliti nell'ottobre del 1944¹⁰².

Gli anni Novanta hanno rappresentato un passaggio cruciale: l'Italia fu tra i Paesi che riconobbero la Federazione Russa come lo Stato successore dell'URSS a livello internazionale. Fu proprio in questa fase di distensione che, nel 1994, venne siglato il Trattato di amicizia e cooperazione tra i due Paesi, un pilastro per le relazioni successive. Successivamente, con l'arrivo degli anni

¹⁰¹ In Russia, Monti rafforza la partnership col Cremlino, in *Meridiani Relazioni Internazionali*, 24 luglio 2012.

¹⁰² SIDERI S., *La Russia e gli altri. Nuovi equilibri della geopolitica*, Egea, Milano, 2010.

Duemila e il rafforzamento del ruolo russo nel mondo, questa collaborazione si è poi allargata a tutti i settori strategici. I due Paesi condivisero posizioni convergenti su gran parte delle tematiche di politica mondiale, mantenendo un dialogo politico costante e cooperando attivamente in seno alle principali organizzazioni internazionali.¹⁰³

Il pilastro di tale legame è stato, senza dubbio, una solida collaborazione economica: sotto il profilo dell'interscambio commerciale, l'Italia si è attestata stabilmente al quarto posto tra i principali partner della Russia, preceduta soltanto da Germania, Paesi Bassi e Cina. Un elemento di assoluto rilievo in tale cooperazione è stato il settore energetico, nel cui ambito si è sviluppata la partnership tra Gazprom ed Eni per la progettazione e costruzione di gasdotti strategici attraverso il Mar Nero, volti a collegare la Russia all'Europa meridionale¹⁰⁴.

3. INTERSCAMBIO COMMERCIALE TRA ITALIA E RUSSIA DAGLI ANNI NOVANTA

L'Unione Europea ha rappresentato per decenni il principale partner commerciale della Russia, figurando come il primo acquirente di idrocarburi; parallelamente, circa la metà delle merci importate dalla Federazione proveniva dai mercati UE¹⁰⁵. Sulla base delle stesse fonti¹⁰⁶, si è posizionata

¹⁰³ AA.VV., Contributi sui rapporti italo-russi, Nuova Cultura, Roma, 2013.

¹⁰⁴ Eni e Gazprom firmano intesa per il progetto South Stream, in Eni, 23 giugno 2007.

¹⁰⁵ Dogane russe, RosStat-Gks

¹⁰⁶ Ibidem.

stabilmente ai vertici della classifica, risultando il secondo Paese cliente e il settimo fornitore di Mosca. Nei primi anni Duemila la Russia è stata fondamentale per l'export italiano, acquistando moltissimi prodotti finiti del “*Made in Italy*”. Da parte nostra, le importazioni riguardavano quasi solo materie prime energetiche e metallurgiche, a partire da gas e petrolio. I flussi commerciali tra i due Paesi sono rimasti intensi fino alla crisi del 2008-2009, che ha interrotto bruscamente questa fase di crescita. Dopo un lungo periodo di crescita con tassi superiori al 20%¹⁰⁷, hanno registrato una prima contrazione nel 2008, seguita da un crollo delle esportazioni di circa il 40% nell'anno successivo ¹⁰⁸. Nonostante una successiva ripresa, che ha portato l'export a toccare l'apice di 10,8 miliardi di euro nel 2013, il regime sanzionatorio introdotto tra il 2014 e il 2021 ha ridotto i flussi a circa 7 miliardi. Nel 2024 l'interscambio totale è crollato a 7,8 miliardi di euro, una cifra esigua rispetto ai circa 33 miliardi registrati nel 2022¹⁰⁹. Anche il settore energetico, colonna portante dei rapporti bilaterali dal 2009, ha subito una trasformazione strutturale: nel 2024 l'import di gas russo è sceso al 7-8% del fabbisogno nazionale. L'Italia ha progressivamente azzerato gli acquisti di gas da Mosca, ponendo fine a una dipendenza energetica durata oltre mezzo

¹⁰⁷ ISPI, La Russia dopo la crisi: i rapporti economici con l'Italia, la cooperazione energetica e il mondo sindacale, Osservatorio di Politica Internazionale, n. 38, 2011, consultabile sul sito internet https://www.parlamento.it/documenti/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/Approfondimento_38_ISPI_Russia.pdf

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ Promos Italia: “Nel 2024 scambi tra Italia e Russia per 7,8 miliardi”, 20 marzo 2025, consultabile sul sito internet https://www.nonsoloambiente.it/2025/03/20/promos-italia-nel-2024-scambi-tra-italia-e-russia-per-78-miliardi/#:~:text=Category%20*%20Ambiente%201150.%20*%20Finanza%20115.

secolo ¹¹⁰. Con la ripresa economica della Russia, per il *Made in Italy* si è assistito a una riapertura del mercato strategico, che vide un incremento del 23% delle esportazioni nel 2010. La ripresa dalla congiuntura per l'Italia fu fortemente positiva per la domanda di materie prime, segnando un'accelerazione al flusso delle importazioni. Nel 2010, infatti, il valore dell'interscambio commerciale tra i due Paesi si attestò a 21 miliardi di euro, con un incremento del 13,1% rispetto all'anno precedente. Anche per il 2011 i dati risultarono positivi, con un *export* italiano che crebbe del 28,5%¹¹¹. A livello merceologico, tra i prodotti di maggior rilievo spiccarono gli apparecchi meccanici, i prodotti tessili e abbigliamento, i prodotti elettrici e quelli in metallo. Nonostante gli ottimi livelli delle nostre esportazioni, l'Italia registrava performance inferiori rispetto a partner europei come Francia e Germania, oltre che a paesi emergenti come Cina e India. La rete commerciale italiana, inoltre, rimaneva fortemente polarizzata attorno ai poli di Mosca e San Pietroburgo. Dal 2009 in poi, e in modo definitivo dopo l'invasione dell'Ucraina, l'interscambio tra i due mercati ha subito un ridimensionamento storico, archiviando una lunga fase di integrazione economica. Dai primi dati a disposizione riguardanti l'anno in corso, la Russia è scivolata al 34°

¹¹⁰ TORRINI S., Gas russo, l'Italia azzerà l'import: finisce un'era durata 50 anni. Nel 2025 acquisti praticamente a zero, 8 settembre 2025, consultabile sul sito internet <https://energiaoltre.it/gas-russo-litalia-azzerà-limport-finisce-unera-durata-50-anni-nel-2025-acquisti-praticamente-a-zero/#:~:text=Gas%20russo%2C%20l'Italia%20azzerà,praticamente%20a%20zero%20%2D%20Energia%20Oltre>

¹¹¹ Ibidem

posto come mercato di destinazione per l'export italiano e al 47° posto come fornitore¹¹².

4. COOPERAZIONE ENERGETICA

Nel 2011, l'Italia è stata il secondo acquirente delle esportazioni russe all'interno dell'UE e il settimo fornitore di beni esteri sul mercato russo. In questo contesto, la cooperazione energetica ha continuato a svolgere un ruolo di primo piano: in quell'anno, il Paese ha importato dalla Russia il 24% del proprio fabbisogno di gas naturale e il 13% di petrolio greggio¹¹³. Il gruppo statale ENEL, il più grande operatore elettrico italiano e la seconda utility in Europa in termini di capacità installata, ha detenuto il 56,4% di Otk-5, società che gestiva quattro centrali elettriche in Russia, e il 45% di RusEnergosbyt, attiva nel trading di energia. ENEL ha inoltre firmato un memorandum d'intesa con RosAtom, l'agenzia federale russa per l'energia nucleare, per lo sviluppo del sistema di generazione elettrica e nucleare in Russia e nell'Europa centro-orientale, inclusa la possibile partecipazione alla costruzione di una centrale nucleare nell'enclave di Kaliningrad¹¹⁴ (35). Insieme ad ENI, ENEL ha detenuto

Nota 35 - Centrale nucleare nell'enclave di Kaliningrad: Progetto di centrale russa situata presso la città di Neman, nell'oblast di Kaliningrad (territorio rimasto sotto la sovranità russa al termine della Seconda Guerra Mondiale). Il progetto mirava a potenziare l'export di energia verso l'Europa, ma ha subito numerosi rallentamenti legati al mutato quadro geopolitico.

¹¹² https://www.infomercatiesteri.it/public/osservatorio/schede-sintesi/federazione-russa_88.pdf

¹¹³ COMELLI M., Italy, in EU–Russia Watch, 2012, p. 72.

¹¹⁴ EDF, Enel in talks with Rosatom on nuclear plan, in Reuters, 23 maggio 2011; ENEL's nuclear power activities, consultabile sul sito internet http://www.enel.com/en-GB/group/production/nuclear_power/enel/.

la proprietà condivisa di SeverEnergia (36), operante nella regione di Yamal-Nenets, nella Siberia occidentale¹¹⁵. Tra il 2013 e il 2014, tuttavia, entrambe le società hanno ceduto le proprie partecipazioni¹¹⁶.

In seguito a tali transazioni, i due player italiani non detengono più alcuna quota in SeverEnergia, la cui proprietà è oggi interamente russa, essendo posseduta per il 51% da Yamal Development e per il 49% da Rosneft ¹¹⁷.

Nell'aprile 2012, ENEL siglò un accordo di cooperazione strategica con Rosneft, divenuta nel frattempo la più grande compagnia petrolifera al mondo, per la creazione di *joint venture* finalizzate all'esplorazione delle risorse di combustibili fossili nel Mar Nero e nel Mar di Barents¹¹⁸.

Parallelamente, Eni si consolidò come il principale partner internazionale di Gazprom, il colosso energetico statale russo.

Nel novembre 2006, durante l'ultimo governo Prodi, ENI e Gazprom firmarono un accordo strategico che diede vita a una solida alleanza a lungo termine.

Nota 36 - SeverEnergia: Società russa attiva nell'esplorazione e produzione di idrocarburi nella regione autonoma di Yamal-Nenets. Originariamente costituita come joint venture tra la russa Yamal Development (Novatek e Gazprom Neft) e partner europei (Eni ed Enel), è oggi controllata interamente da entità russe dopo l'acquisizione delle quote da parte di Rosneft. La società è un asset strategico per la produzione di gas naturale e condensati destinati a Gazprom.

¹¹⁵ ISPI, La Russia dopo la crisi: i rapporti economici con l'Italia, la cooperazione energetica e il mondo sindacale, cit., p. 9.

¹¹⁶ Sale of ENI stake in Severenergia to Novatek and GazpromNeft was finalized, consultabile sul sito internet <https://www.eni.com/en-IT/media/press-release/2014/01/sale-of-eni-stake-in-severenergia-to-novatek-and-gazpromneft-was-finalized.html#:~:text=NATURAL%20RESOURCES-.Sale%20of%20Eni%20stake%20in%20Severenergia%20to%20Novatek%20and%20GazpromNeft,the%20European's%20security%20of%20supply.>; Enel Group Announces Sale Of Its Stake In Russian Severenergia To Rosneft, consultabile sul sito internet <https://www.enel.com/media/explore/search-press-releases/press/2013/09/enel-group-announces-sale-of-its-stake-in-russian-severenergia-to-rosneft>

¹¹⁷ <https://pitchbook.com/profiles/company/98226-82>

¹¹⁸ Eni: firmato con Rosneft l'Exploration Loan Facility Agreement per le attività congiunte nel Mare di Barents e nel Mar Nero, 23 luglio 2012, consultabile sul sito internet http://www.eni.com/it_IT/media/comunicati-stampa/2012/07/2012-07-23-firmato-Rosneft.shtml

In particolare, le parti concordarono di estendere le forniture di gas russo all'Italia fino al 2035 e individuarono importanti progetti di proprietà congiunta¹¹⁹. Il piano strategico di ENI per il periodo compreso tra il 2012 e il 2015 confermò la cooperazione con la Russia per l'estrazione di gas nella regione di Yamal come uno degli elementi chiave della strategia di crescita aziendale¹²⁰.

I progetti del gasdotto *Blue Stream* e del gasdotto *South Stream* si distinsero come esempi della partnership ENI-Gazprom. Il gasdotto *Blue Stream*, che collega la Russia alla Turchia tramite una rotta sottomarina nel Mar Nero, è stato ultimato nel 2003. In questa operazione il ruolo dell'Eni si rivelò fondamentale, dal momento che la controllata SAIPEM realizzò l'intera sezione *offshore* dell'infrastruttura (circa 385 chilometri posati fino a una profondità massima di 2.150 metri) sopperendo alle carenze tecnologiche di Gazprom in ambito marino. Successivamente, la società italiana ottenne anche l'appalto per la parte *offshore* del *South Stream*, un piano ambizioso volto a trasportare il gas russo in Italia e in Austria bypassando i Balcani. Vennero inoltre discussi un secondo ramo del gasdotto che avrebbe dovuto raggiungere l'Italia meridionale attraverso la Grecia e una rotta *offshore* nel Mediterraneo (fig. 1)¹²¹.

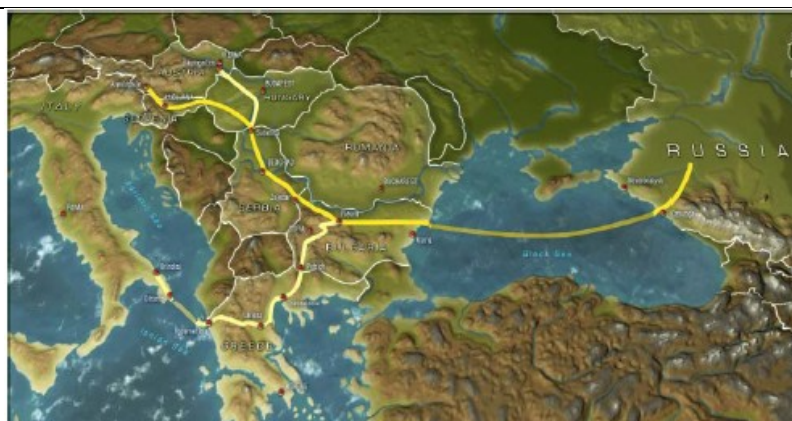
¹¹⁹ ISPI, La Russia dopo la crisi: i rapporti economici con l'Italia, la cooperazione energetica e il mondo sindacale, cit., p. 14; Eni and Gazprom sign new agreements, 16 febbraio 2011, consultabile sul sito internet http://eni.com/en_IT/media/press-releases/2011/02/2011-02-16-gazprom.shtml.

¹²⁰ Eni announces its 2012-2015 Strategic Plan, 15 marzo 2012.

¹²¹ ISPI, La Russia dopo la crisi: i rapporti economici con l'Italia, la cooperazione energetica e il mondo sindacale, cit., p. 18.

Le origini del progetto *South Stream* risalgono al giugno 2007, quando ENI e Gazprom siglarono un protocollo d'Intesa per la costruzione di un gasdotto che avrebbe trasportato gas verso l'Unione Europea, bypassando Paesi di transito problematici come l'Ucraina. La crisi energetica tra Russia e Ucraina e la conseguente carenza di gas in diversi Paesi dell'Europa sudorientale nel gennaio 2009 confermò la necessità strategica di percorsi alternativi per l'approvvigionamento energetico dalla Russia. Il *South Stream* si presentava come il "progetto speculare" del *Nord Stream*, entrato in funzione nel novembre 2011 trasportando gas russo in Germania attraverso il Mar Baltico bypassando Bielorussia e Polonia. Secondo il progetto, la capacità di *South Stream* sarebbe stata maggiore di quella di *Nord Stream*, raggiungendo i 63 miliardi di metri cubi di gas all'anno. Gazprom stimò che il gasdotto proposto avrebbe potuto soddisfare la crescente domanda di gas in Europa negli anni successivi, che sarebbe stata accompagnata da un calo della produzione interna di gas dell'UE a causa del graduale esaurimento delle risorse del Mare del Nord¹²².

Figura 1 - Il percorso proposto per il gasdotto *South Stream*



Fonte: south-stream.info

¹²² BINI A., The Italian-Russian energy partnership and European energy security: the South Stream case, in *Equilibri*, 2011, p. 4

All'inizio di marzo 2012, ENI e Gazprom discussero le azioni per un'attuazione accelerata del progetto *South Stream*¹²³. Nel frattempo, non si registravano progressi nei piani per la costruzione del gasdotto Nabucco, sostenuto dall'Unione Europea e dagli Stati Uniti con l'obiettivo di diversificare le importazioni di energia e ridurre la dipendenza dalla Russia. Considerato da molti analisti il principale concorrente del South Stream, il Nabucco avrebbe dovuto attingere gas dall'Azerbaijan e dal Turkmenistan, raggiungendo l'UE attraverso il Caucaso meridionale, la Turchia e i Balcani. Tuttavia, il progetto rimase in una fase embrionale, aumentando le probabilità di una piena realizzazione del *South Stream*. La partnership strategica tra ENI e Gazprom raggiunse un successo tale da impensierire profondamente Washington circa l'impatto sulla sicurezza energetica europea¹²⁴. I critici del progetto *South Stream* sostennero che i suoi obiettivi primari fossero indebolire il progetto Nabucco e mantenere l'Europa vincolata alla politica energetica russa¹²⁵. Di contro, Gazprom ed ENI respinsero tale interpretazione: secondo l'amministratore delegato della società energetica italiana, marginalizzare la Russia nel mercato energetico europeo era irrealistico. Si riteneva, pertanto, più opportuno investire in *joint venture* capaci di rafforzare le infrastrutture di

¹²³ Eni and Gazprom reach agreement on gas supply contracts and discuss actions for the expedited construction of the South Stream gas pipeline, 1 marzo 2012, consultabile sul sito internet http://www.eni.com/en_IT/media/press-releases/2012/03/2012-03-01-eni-gazprom-contract-south-stream.shtml.

¹²⁴ <http://www.wikileaks.ch/cable/2008/04/08ROME451.html#>

¹²⁵ BINI A., The Italian-Russian energy partnership and European energy security: the South Stream case, cit., p. 5.

sicurezza energetica esistenti, piuttosto che sviluppare rotte alternative di dubbia redditività economica. Per l'Europa, vincolare le forniture russe al proprio mercato energetico attraverso progetti a lungo termine sarebbe stato di fondamentale importanza strategica, anche perché potenze emergenti come la Cina avrebbero potuto diventare concorrenti agguerriti per l'acquisto del gas russo disponibile. Da questo punto di vista, *South Stream* sembrava funzionale agli interessi europei vitali. Per sottolineare la dimensione europea del progetto, ENI e Gazprom coinvolsero con successo *Électricité de France* (EdF) e *Wintershall*, una filiale del gruppo tedesco BASF, nella *joint venture*. Le due società parteciparono alla costruzione della sezione *offshore* di *South Stream*. Nel 2011 ciascuna di esse acquistò da ENI il 15% delle azioni della *joint venture*; la società italiana così controllava il 20% delle azioni, mentre Gazprom manteneva la sua quota iniziale del 50%¹²⁶.

I vertici di Eni e Gazprom confidavano che l'inclusione di aziende francesi e tedesche potesse accrescere il consenso politico attorno al *South Stream*, favorendone il riconoscimento come infrastruttura strategica e prioritaria per l'UE. Sul piano normativo, la priorità di Gazprom era aggirare i vincoli del Terzo Pacchetto Energetico europeo per conservare la piena proprietà del gasdotto. Mosca sperava di replicare il precedente del *Nord Stream*, che aveva già ottenuto da Bruxelles un trattamento di favore analogo. Inoltre, la *joint venture*

¹²⁶ BINI A., The Italian-Russian energy partnership and European energy security: the South Stream case, cit., p. 5.

sperava che il riconoscimento del gasdotto come progetto UE contribuisse ad attingere ai fondi tanto necessari¹²⁷.

Secondo i sostenitori della cooperazione energetica con la Russia, il rapporto energetico UE-Russia era definibile come una reciproca dipendenza: se l'Europa necessitava del gas russo, Mosca assumeva rischi considerevoli investendo in infrastrutture che avrebbero generato profitti solo a fronte di un impegno d'acquisto pluriennale da parte europea¹²⁸.

Se da un lato la Russia era il principale fornitore di gas per l'Italia, dall'altro il mercato italiano era fondamentale per le casse di Mosca. Gazprom, inoltre, aveva un forte bisogno del *know-how* ingegneristico di Eni e Saipem per i progetti sottomarini, oltre che dell'appoggio di Roma per entrare in scenari complessi come quello libico. Il definitivo stop al *South Stream*, arrivato a fine 2014, ha interrotto bruscamente questi piani, assestando un duro colpo alla sicurezza energetica italiana ed europea e ridisegnando gli equilibri geopolitici dell'epoca. In particolare, la fine del gasdotto fu determinata, oltre che da un insieme di elementi geopolitici e dall'insormontabile opposizione della Commissione Europea che riteneva l'opera in contrasto con le norme del Terzo Pacchetto Energia, dalla decisione strategica di Putin di fronte alla mancanza di cooperazione dell'Europa di dirottare gli investimenti verso l'alternativa *TurkStream*, modificando gli equilibri energetici nel Mediterraneo. Nel mezzo di un contesto diplomatico particolarmente teso, dovuto soprattutto alla crisi in

¹²⁷ BINI A., The Italian-Russian energy partnership and European energy security: the South Stream case, cit., pp. 6–7.

¹²⁸ Ibidem.

Crimea, e con le pressioni degli Stati Uniti sulla Bulgaria, la quale si trovò costretta a bloccare i permessi di costruzione sul proprio territorio, il progetto fu reso politicamente insostenibile.

5. RUOLO DI MEDIAZIONE DELL'ITALIA TRA FEDERAZIONE RUSSA E "BLOCCO OCCIDENTALE"

Il ruolo dell'Italia, negli anni precedenti al conflitto russo-ucraino, è stato essenzialmente nel promuovere il dialogo con la Federazione Russa in ambito multilaterale. Roma agì strategicamente in diverse occasioni chiave; si pensi, ad esempio, all'impegno profuso in collaborazione con gli altri partner del G7 affinché la Russia fosse ammessa nel consesso, trasformandolo di fatto in G8. Tale evoluzione non fu solo formale, ma modificò la natura stessa del gruppo, integrando la storica dimensione economico-finanziaria con una nuova e rilevante prospettiva politica, giustificata dal ruolo centrale di Mosca nei processi di stabilizzazione globale.

Altro momento di rilievo, come precedentemente accennato, fu il Vertice di Pratica di Mare (2002). In tale occasione venne adottata la "Dichiarazione di Roma", atto istitutivo del Consiglio NATO-Russia, che inserì le relazioni tra il Cremlino e l'Occidente in un quadro di cooperazione del tutto inedito ¹²⁹. Questo clima di distensione fu ulteriormente suggellato dal contemporaneo accordo Bush-Putin di Mosca sulla riduzione delle testate nucleari strategiche

¹²⁹ PANSA CEDRONIO P., Russia ed Occidente, Lettera diplomatica n. 868 del 2002.

(SORT), che segnò un punto di svolta nelle politiche di disarmo del post-Guerra Fredda.

6. SICUREZZA E GEOPOLITICA ITALIANA

Fino al 2022, la cooperazione economica ed energetica ha continuato a rappresentare il pilastro delle relazioni tra Italia e Russia; tuttavia, diversi dossier inerenti alla sicurezza hanno assunto un rilievo crescente nella partnership tra Roma e Mosca¹³⁰.

In seguito alla dissoluzione dell'Unione Sovietica, il nostro Paese ha sostenuto con convinzione il coinvolgimento della Federazione Russa nelle strutture di sicurezza europea e nei meccanismi di governance internazionale. Tale orientamento si è concretizzato, in particolare, nel quadro di due memorandum del 1996 relativi alla cooperazione tecnico-militare e all'industria della difesa. Sotto il profilo industriale, la collaborazione ha riguardato la sigla di accordi tecnici tra società italiane e russe in settori d'avanguardia quali l'aeronautica, le telecomunicazioni satellitari, lo spazio, la guerra elettronica e il controllo del traffico aereo.¹³¹ Sotto il profilo operativo, invece, la collaborazione ha riguardato diverse missioni condotte sotto l'egida delle Nazioni Unite, in particolar modo nell'ambito delle operazioni dell'Organizzazione per la supervisione del cessate-il-fuoco (Untso) nel Sahara occidentale (Minurso), in

¹³⁰ IAI, Le relazioni tra Italia e Russia, Osservatorio di Politica Internazionale, n. 144, 2018, p. 19

¹³¹ Cooperazione Tecnico Militare tra l'Italia e la Russia, Ministero della Difesa, data di accesso 30 ottobre 2018, consultabile sul sito internet https://www.difesa.it/SMD/_schede_approfondimento/Pagine/CooperazioneTecnicoMilitare3.aspx

Kosovo (Unmik) e in Sudan (Unmis), nonché nella missione Ue *European Union Police Mission* (Eupm) Bosnia.

Se, da un lato, tali rapporti collaborativi si sono sviluppati in un contesto multilaterale, dall'altro sono emersi dossier in cui l'Italia ha assunto una posizione più critica nei confronti della Russia. In queste circostanze, Roma si è trovata a dover ricercare un difficile equilibrio tra il proprio ruolo all'interno delle alleanze di appartenenza (NATO ed UE) e il rapporto bilaterale con Mosca, consolidatosi e rafforzatosi nel tempo.

CAPITOLO IV

IL REGIME SANZIONATORIO ADOTTATO DALL'UE: IMPATTO DELLE SANZIONI NEI RAPPORTI ITALO-RUSSI

1. LE SANZIONI EUROPEE DEL 2014

Da marzo 2014, l'UE ha mantenuto un regime di sanzioni contro la Russia in risposta agli sviluppi della crisi in Ucraina. Il 5 dicembre 2014, l'Unione ha chiarito la portata delle sanzioni esistenti, portando, in minima parte, a un loro allentamento. Tuttavia, a causa del persistente aumento delle tensioni, il 19 dicembre 2014 l'UE ha adottato sanzioni di vasta portata focalizzate sulla regione della Crimea ¹³². Le misure allora introdotte hanno imposto restrizioni alle transazioni con la Russia, la Crimea e con- specifici partner commerciali in tali aeree. Verranno qui elencate le principali restrizioni in termini tecnici e generali, in quanto l'approfondimento sarà poi sviluppato in modo differente parlando delle sanzioni della crisi Russa-Ucraina.

a. Restrizioni per determinati strumenti finanziari e per i prestiti

Il 31 luglio, l'UE adottò severe restrizioni per gli strumenti di finanziamento a lungo termine emessi da alcuni istituti bancari (37), inasprite successivamente

Nota 37 - *Regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio, adottato il 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina*

¹³² PFEIL J., EU Updates Sanctions Against Russia and Crimea, 2015, consultabile sul sito internet https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/2015/01/eu-updates-sanctions-against-russia-and-crimea/files/read-publication/fileattachment/al_germany_sanctionsrussiacrimea_jan15.pdf

il 12 settembre 2014 (38). E' vietato acquistare o vendere, o fornire intermediazione o assistenza in relazione a titoli trasferibili e strumenti del mercato monetario con una scadenza superiore a 30 giorni, se emessi da determinate banche o determinate società dei settori energetico e della difesa dopo il 12 settembre 2014. Tale divieto si applica ai titoli e agli strumenti emessi da entità quali: Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, Vnesheconombank (VEB), Rosselkhozbank OPK Oboronprom, United Aircraft Corporation, Uralvagonzavod, Rosneft, Transneft o Gazprom Neft¹³³.

Inoltre, è proibito concedere nuovi prestiti o crediti con scadenza superiore a 30 giorni alle suddette banche e società. Le sanzioni prevedono tuttavia un'esenzione espressa per i finanziamenti relativi all'import-export di beni non soggetti a divieto e per i servizi non finanziari. Il 5 dicembre 2014, l'UE chiarì (39) che l'esenzione per esportazioni e importazioni si applica a qualsiasi esportazione e importazione tra l'UE e un paese terzo, inclusa la Russia, e a qualsiasi transazione accessoria relativa a tali esportazioni e importazioni. Per questo motivo, il blocco su prestiti e crediti non tocca, ad esempio, l'acquisto di merci destinate a essere esportate fuori dall'Unione Europea.

Nota 38 - Regolamento (UE) n. 960/2014 del Consiglio, adottato il 12 settembre 2014, che modifica (ha riscritto l'articolo 5) il Regolamento (UE) 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina

Nota 39 - Regolamento (UE) n. 1290/2014 del Consiglio, approvato il 4 dicembre 2014 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'UE il 5 dicembre 2014 (entrata in vigore), che modifica il Regolamento (UE) 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina

¹³³ BĚLÍN M., HANOUSEK J., Imposing sanctions versus posing in sanctioners' clothes: The EU sanctions against Russia and the Russian counter-sanctions, in Research handbook on economic sanctions, Edward Elgar Publishing, London, 2021, pp. 249-263.

Diventa quindi evidente che i flussi commerciali da e per la Russia, compresi i relativi finanziamenti per l'export, non subiscono particolari contraccolpi dalle restrizioni imposte ad alcune banche e imprese russe. Va poi ricordato che questi specifici istituti e società non si trovano sotto sanzioni finanziarie totali o altri tipi di divieti assoluti. Non è vietato effettuare transazioni con queste banche e società, né trasferire fondi da o verso una di queste banche, né aprire un conto corrente presso una di queste banche.

b. Sanzioni "finanziarie"

A partire da marzo 2014, l'UE ha designato (40) una serie di individui e gruppi (le cosiddette "Parti Designate") i cui fondi e beni devono essere congelati. È vietato mettere a disposizione di tali soggetti qualsiasi risorsa economica. Sebbene il termine "sanzioni finanziarie" possa apparire riduttivo, esso implica l'interazione del divieto con qualsiasi transazione commerciale. (ad eccezione di alcune eccezioni di scarsa importanza)¹³⁴.

Tradizionalmente, questo divieto fu interpretato nel senso che furono vietate anche le transazioni con qualsiasi società posseduta a maggioranza o altrimenti controllata da una Parte Designata, anche se la società stessa non era quotata.

Nota 40 - Regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio, adottato il 17 marzo 2014, in risposta alle azioni che minano o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.

¹³⁴ QUAGLIA L., VERDUN A., Weaponisation of finance: The role of European central banks and financial sanctions against Russia, in *West European Politics*, 46(5), 2023, pp. 872-895.

Dal 2013, il governo tedesco, sulla base di una direttiva comune emanata dal Consiglio dell'UE (41), interpretò questo divieto in modo meno restrittivo.

Pertanto, in Germania, non è più generalmente vietato concludere transazioni commerciali con società la cui maggioranza è detenuta o controllata da Parti Designate, a condizione che sia possibile garantire che i beni consegnati alla società in questione non vengano trasferiti a una Parte Designata. Questa prassi delle autorità tedesche potrebbe assumere rilevanza, poiché il presidente del Conglomerato Rostec, Sergey Chemezov, fu incluso nell'elenco delle Parti Designate, ma nessuna società del Conglomerato Rostec è stata Designata.

Ad oggi, l'elenco include numerosi politici e membri dei governi autoproclamati di Crimea, Donezk e Luhansk. Inoltre, l'elenco comprende diverse società nazionalizzate dall'attuale governo della Crimea.

c. Divieti e restrizioni all'esportazione

Già dal 1° agosto 2014, la Russia è soggetta a un embargo sulle armi e i prodotti militari non possono più essere forniti a tale Paese (42). Sono vietati anche l'assistenza tecnica (ovvero alcuni servizi di supporto), i servizi di finanziamento e di intermediazione per prodotti militari.

Nota 41 - Regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio (relativo alle sanzioni soggettive o mirate). Si concentra su uno dei temi più complessi del diritto delle sanzioni europee: la cosiddetta dottrina del controllo (Ownership and Control), confrontando l'interpretazione rigorosa dell'Unione Europea con la prassi storicamente più flessibile applicata dalle autorità tedesche (in particolare dal BAFA - l'Ufficio federale per l'economia e il controllo delle esportazioni e dalla Bundesbank).

Nota 42 - Regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (in combinato disposto con la Decisione 2014/512/PESC), entrato in vigore il 1° agosto 2014.

Tuttavia, questi divieti non si applicano ai contratti conclusi prima del 1° agosto 2014; sono richieste licenze per le rispettive esportazioni. In conseguenza dell'embargo sulle armi, è vietato esportare qualsiasi prodotto in Russia se l'esportatore sa che il prodotto è destinato a un uso finale militare, ovvero, in particolare, alla produzione di prodotti militari¹³⁵.

Inoltre, è vietato vendere, fornire o esportare prodotti a duplice uso in Russia, se l'utente finale è l'esercito russo o se i prodotti possono essere destinati a un altro utente finale militare o a un uso militare. Questo divieto è stato ampliato il 12 settembre 2014 (43): i prodotti a duplice uso non possono più essere forniti a nove aziende del settore della difesa elencate nelle sanzioni dell'UE. Tuttavia, possono essere concesse licenze per le forniture effettuate nell'ambito di contratti o accordi conclusi prima del 12 settembre 2014. Infine, sono stati vietati la vendita, la fornitura, il trasferimento e l'esportazione di tecnologie adatte all'industria petrolifera per l'impiego nell'esplorazione e produzione di petrolio in acque profonde, nell'esplorazione e produzione di petrolio nell'Artico o in progetti di petrolio di scisto in Russia. In base alle norme di *grandfathering* previste dalle sanzioni dell'UE, le licenze di esportazione per questi prodotti possono ancora essere rilasciate se il relativo contratto è stato concluso prima del 1° agosto 2014.

Nota 43 - Regolamento (UE) n. 960/2014 del Consiglio, adottato il 12 settembre 2014, che modifica il Regolamento (UE) 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina

¹³⁵ HAUSMANN R., SCHETTER U., YILDIRIM M.A., On the design of effective sanctions: The case of bans on exports to Russia, in *Economic Policy*, 39(117), 2024, pp. 109-153.

Al fine di far rispettare questo divieto di esportazione, le sanzioni dell'UE contengono un elenco di prodotti che sono idonei, in linea di principio, per tali progetti. L'esportazione di questi prodotti in Russia richiede sempre una licenza, anche se non sono idonei o non sono designati per tale progetto. Il 5 dicembre 2014, l'UE ha ulteriormente chiarito quali aree debbano essere considerate "in acque profonde" o "Artico"⁽⁴⁴⁾: le prime corrispondono a qualsiasi operazione di estrazione petrolifera effettuata a una profondità superiore a 150 metri, le seconde riguardano le zone dell'Oceano Artico o aree adiacenti, soggette alla giurisdizione di uno Stato membro o di un paese terzo, caratterizzate da presenza di ghiaccio marino, temperature estremamente basse che presuppongono l'utilizzo di tecnologie specializzate per le operazioni in tali ambienti.

Dal 12 settembre 2014, inoltre, sono stati inoltre vietati i servizi di perforazione, il collaudo dei pozzi, nonché le attività di registrazione e completamento ⁽⁴⁵⁾. È stata altresì proibita la fornitura di mezzi galleggianti specializzati per i progetti dell'industria petrolifera precedentemente elencati. Anche in questo caso, opera una clausola di salvaguardia: il divieto non si applica qualora i servizi siano forniti in esecuzione di accordi conclusi prima del 12 settembre 2014.

Nota 44 - Regolamento (UE) n. 1290/2014 del Consiglio, approvato il 4 dicembre 2014 ed entrato in vigore il 5 dicembre 2014, che modifica il Regolamento (UE) 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina specificando i confini applicativi delle sanzioni nel settore petrolifero ed energetico.

Nota 45 - Regolamento (UE) n. 960/2014 del Consiglio, adottato il 12 settembre 2014, che modifica il Regolamento (UE) 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina.

d. Ulteriori restrizioni per la regione di Crimea e Sebastopoli

Si applicano ulteriori restrizioni all'esportazione per quanto riguarda la regione di Crimea e Sebastopoli. Dal 19 dicembre 2014, l'UE mantiene un embargo molto ampio nei confronti di quest'area (46). È vietato vendere, fornire, trasferire o esportare tutti i prodotti elencati nell'allegato II del Regolamento (UE) 692/2014 alla regione di Crimea, direttamente o indirettamente. Le restrizioni colpiscono anche i servizi accessori, come l'intermediazione o il finanziamento, legati all'export di questi macchinari nella penisola. Dal momento che molte merci destinate alla Crimea passano prima dal territorio russo, le imprese europee devono fare molta attenzione: i prodotti sotto embargo inviati a Mosca non possono in nessun modo essere reindirizzati verso la regione crimeana.¹³⁶

C'è poi il divieto assoluto di investire o concedere finanziamenti ad aziende e beni immobiliari situati in quel territorio. Le navi da crociera non possono fare scalo nei porti di Crimea e Sebastopoli. Infine, dal 25 giugno 2014 (47), l'UE ha di fatto vietato l'importazione di qualsiasi merce originaria della regione di Crimea o di Sebastopoli. Le merci originarie della regione di Crimea o di Sebastopoli possono essere importate nell'UE solo se preventivamente esaminate dalle autorità ucraine.

Nota 46 - Regolamento (UE) n. 1351/2014, entrato in vigore proprio il 19 dicembre 2014, che integra il Regolamento (UE) n. 692/2014 del Consiglio, provvedimento che ha imposto un embargo quasi totale e di natura geografica.

Nota 47 - Regolamento (UE) n. 692/2014 del Consiglio, entrato in vigore il 25 giugno 2014.

¹³⁶ SIVIŞ E., The Crimean annexation crisis and its economic consequences: EU sanctions, US sanctions and impacts on the Russian economy, in *Marmara Üniversitesi Avrupa Araştırmaları Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi*, 27(1), 2019, pp. 53-79.

2. LE SANZIONI EUROPEE DEL 2021

Nel 2021, l'Unione europea adottò un nuovo pacchetto di misure restrittive nei confronti della Federazione Russa, segnando una significativa evoluzione nel quadro sanzionatorio avviato nel 2014. In particolare, il 2 marzo 2021 l'UE, in coordinamento con gli Stati Uniti, impose sanzioni mirate in risposta all'avvelenamento e alla successiva incarcerazione del leader dell'opposizione Aleksej Naval'nyj (48)¹³⁷.

Si è trattato della prima applicazione del regime globale di sanzioni in materia di diritti umani, introdotto nel dicembre 2020. Tale strumento consente di colpire direttamente individui ed entità responsabili di gravi violazioni dei diritti fondamentali, indipendentemente dalla loro collocazione geografica ¹³⁸.

Le misure riguardarono quattro alti funzionari russi coinvolti nel procedimento giudiziario e nella detenzione di Naval'nyj: nei loro confronti sono stati disposti il congelamento dei beni detenuti nell'Unione, il divieto di viaggio nel territorio degli Stati membri e il divieto, per i soggetti europei, di mettere a loro disposizione fondi o risorse economiche.¹³⁹

Nota 48 - *Regolamento di esecuzione (UE) 2021/371 del Consiglio adottato il 2 marzo 2021. Aleksej Naval'nyj era il principale oppositore del presidente Vladimir Putin, leader del partito "Russia del Futuro" e fondatore della Fondazione Anti-corruzione (FBK). È stato il volto della resistenza civile russa fino alla sua morte, avvenuta in detenzione nel febbraio 2024.*

¹³⁷ Council of the European Union. (2021a). EU sanctions against Russia explained. In <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia-explained/>; White & Case. (2021, March 4). US and EU impose coordinated Navalny sanctions. White & Case LLP. In <https://www.whitecase.com/insight-alert/us-and-eu-impose-coordinated-navalny-sanctions>

¹³⁸ Council of the European Union. (2021b). Timeline - EU restrictive measures against Russia since 2014. In <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia/timeline-sanctions-against-russia/>

¹³⁹ White & Case, US and EU impose , cit.

Allo stesso tempo, il Consiglio ha allargato i blocchi ad alcuni centri di ricerca legati alle armi chimiche (49), come il *GosNIIOKhT* (50), un istituto già finito nel mirino per il caso *Novichok* (51)¹⁴⁰. Su questo fronte, l'intesa con gli Stati Uniti è stata totale: anche Washington ha colpito sette figure di vertice del governo e diversi enti della difesa, accusando Mosca di violare il diritto internazionale con l'uso di agenti chimici¹⁴¹. L'aspetto più importante è stato l'uso dei diritti umani come motivazione politica: per la prima volta, Bruxelles ha giustificato le sanzioni non per la crisi ucraina, ma per tutelare i valori democratici. Anche se queste misure colpivano pochi individui, il loro peso è stato soprattutto simbolico. Hanno rinsaldato l'asse con l'America e preparato il terreno alla vera svolta del 23 febbraio 2022. Quel giorno, per rispondere al riconoscimento russo delle repubbliche separatiste di Doneck e Luhansk e all'invio di truppe nell'Ucraina orientale, l'UE ha varato un primo pacchetto d'urgenza. Questa mossa, arrivata poche ore prima dell'invasione totale, ha segnato il punto di non ritorno diplomatico: ha colpito i deputati della Duma e tagliato fuori Mosca dai mercati finanziari europei, seppellendo definitivamente gli accordi di Minsk.

Nota 49 - *Regolamento di esecuzione (UE) 2020/1480 del Consiglio adottato il 14 ottobre 2020 (entrato in vigore il 15 ottobre 2020), che modifica il precedente Regolamento (UE) 2018/1542 relativo a misure restrittive contro la proliferazione e l'uso delle armi chimiche.*

Nota 50 - *GosNIIOKhT: Istituto statale di ricerca scientifica per la chimica e le tecnologie organiche. È il principale centro russo impegnato nello sviluppo di tecnologie chimiche, accusato dalla comunità internazionale di aver mantenuto attivi programmi per la creazione di armi chimiche non dichiarate.*

Nota 51 - *Novichok: Classe di agenti nervini di quarta generazione, sviluppata dall'Unione Sovietica tra gli anni '70 e '80 (programma Foliant). Questi agenti sono progettati per essere estremamente letali, difficili da individuare con i dispositivi di rilevamento standard della NATO e sicuri da trasportare grazie alla loro natura "binaria".*

¹⁴⁰ Council of the European Union. (2021b) cit.

¹⁴¹ White & Case, US and EU impose , cit.

Le sanzioni contro la Federazione Russa si suddividono in tre categorie principali:

1-Restrizioni di carattere oggettivo: incidono sulla vendita di beni e servizi a soggetti russi, o al loro utilizzo nella Federazione russa e sull'importazione di materiali di origine russa. Si ritrovano nel Regolamento (UE) 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina e nei successivi regolamenti attuativi del 2022 in materia di import/export. Possono inoltre consistere in limitazioni finanziarie o di carattere atipico, come il divieto per i cittadini UE di occupare cariche negli organi di governo di persone giuridiche, entità o organismi controllati dal governo russo.

2-Restrizioni di carattere soggettivo: si ritrovano nel Regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio, del 17 marzo 2014. Consistono nella designazione di numerose persone fisiche ed entità russe ritenute responsabili di aver coadiuvato, a vario titolo, l'aggressione all'Ucraina.

3-Congelamento di fondi e risorse economiche: sono sanzioni settoriali che si ritrovano nel Regolamento (UE) 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina. Includono il blocco degli asset della Banca Centrale Russa, dei conti correnti, degli immobili e dei beni dei soggetti sanzionati. Comprendono inoltre l'esclusione dai mercati dei capitali dell'UE, la disconnessione dai sistemi di messaggistica finanziaria (SWIFT), il divieto di detenere depositi superiori a limiti stabiliti e il divieto di acquisto di gas russo.

Le principali sanzioni del 23 febbraio 2022 hanno riguardato:

- Misure soggettive: inserimento nell'elenco delle restrizioni (Regolamento UE n. 269/2014) di 22 persone e 4 entità attive nell'occupazione e nella propaganda, tra cui istituti bancari (Banca Rossiya, Promsvyazbank) ed enti finanziari (VEB.RF) — Regolamento di esecuzione (UE) 2022/260.
- Congelamento di risorse economiche: introduzione di misure volte a impedire il finanziamento dello Stato russo, della sua Banca Centrale e del suo Governo, attraverso il divieto di concessione diretta o indiretta di nuovi prestiti o crediti — Regolamento (UE) 2022/262, adottato il 23 febbraio 2022.
- Misure oggettive: divieto di importazione di merci originarie delle regioni di Donec'k e Luhans'k — Regolamento (UE) 2022/263, adottato il 23 febbraio 2022.
- Ulteriori divieti territoriali (52): restrizioni specifiche mirate a colpire l'economia delle due repubbliche autoproclamate — Regolamento (UE) 2022/263 del Consiglio, adottato il 23 febbraio 2022.

Il 25 febbraio 2022, il Consiglio Europeo ha inoltre vietato la fornitura, diretta o indiretta, di beni e tecnologie a duplice uso (*dual-use*) a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Russia o per uso nel Paese.

Nota 52 - *Restrizioni nelle aree di Donec'k e Luhans'k: Nello specifico, è vietato: acquisire o estendere partecipazioni in proprietà immobiliari o entità locali (compresa l'acquisizione di azioni o titoli partecipativi); concedere prestiti, crediti o altre forme di finanziamento a favore di entità operanti in tali territori; creare joint venture in loco o con partner ivi stabiliti; fornire servizi di investimento direttamente connessi a tali attività.*

Tale restrizione è contenuta nel Regolamento (UE) 2022/328 del Consiglio, adottato il 25 febbraio 2022 (ed entrato in vigore il giorno successivo), che elenca i componenti elettronici, i microprocessori e le tecnologie di comunicazione la cui fornitura risulta proibita. Il divieto si estende anche all'assistenza tecnica e finanziaria, nonché ai servizi di intermediazione e ad altri servizi correlati a tali beni. Questo testo costituisce la base del 2° pacchetto di sanzioni approvato d'urgenza dall'UE immediatamente dopo l'inizio dell'invasione su vasta scala dell'Ucraina. Con questo provvedimento è stato riscritto l'Articolo 2 del Regolamento (UE) n. 833/2014.

È stato inoltre disciplinato il divieto di fornitura di beni e tecnologie adatti alla raffinazione del petrolio (elencati nell'Allegato X del regolamento) e quelli destinati all'industria aeronautica o spaziale (elencati nell'Allegato XI).

In ambito finanziario, è stato proibito fornire finanziamenti pubblici o assistenza finanziaria pubblica per il commercio con la Russia o gli investimenti nel Paese, fatte salve alcune specifiche deroghe (53).

Nota 53 - Deroghe e clausole di salvaguardia: Il Regolamento prevede specifiche fattispecie di deroga al divieto di esportazione. Tra queste, è stabilito che le autorità nazionali competenti (in Italia, il MAECI attraverso l'UAMA) possano autorizzare la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione di beni in esecuzione di contratti conclusi prima del 26 febbraio 2022, o di accordi accessori strettamente necessari alla loro esecuzione. Tale deroga era tuttavia subordinata a una condizione temporale stringente: l'autorizzazione doveva essere richiesta formalmente entro il 1° maggio 2022.

Con il Regolamento (UE) 2022/332, adottato il 25 febbraio 2022 (ed entrato in vigore lo stesso giorno), il Consiglio ha disposto l'inserimento di ulteriori soggetti nell'elenco di quelli già colpiti dalle misure istituite con il Regolamento (UE) n. 269/2014; tra questi figurano Vladimir Putin e il ministro degli Affari esteri Sergey Lavrov, oltre ai membri del Consiglio di sicurezza nazionale e ad altri esponenti della Duma di Stato (questo provvedimento fa parte del 2° pacchetto di sanzioni) ¹⁴².

A decorrere dal 12 marzo 2022, il Regolamento (UE) 2022/345 del Consiglio adottato il 1° marzo 2022 all'interno del 3° pacchetto di sanzioni (54) ha introdotto il divieto di prestare servizi specializzati di messaggistica finanziaria, utilizzati per lo scambio di dati (SWIFT), ai seguenti istituti bancari russi: Bank Otkritie, Novikombank, Promsvyazbank, Bank Rossiya, Sovcombank, VNESHECONOMBANK (VEB) e VTB BANK.

Il divieto è stato esteso anche alle persone giuridiche, entità od organismi stabiliti in Russia i cui diritti di proprietà siano direttamente o indirettamente detenuti per oltre il 50% dalle suddette banche ¹⁴³.

Con il quarto pacchetto sanzionatorio, approvato il 16 marzo 2022, l'UE ha

Nota 54 - *nello specifico è stato introdotto l'Articolo 5 decies all'interno del Regolamento (UE) n. 833/2014 nella parte delle sanzioni settoriali*

¹⁴²<https://www.confindustria.vicenza.it/notizie-ed-eventi/notizie/ulteriori-sanzioni-della-verso-russia-VI34122>

¹⁴³<https://www.confindustria.vicenza.it/notizie-ed-eventi/notizie/sanzioni-verso-russia-banche-escluse-dal-circuito-swift-VI34142>

inasprito i divieti commerciali legati a numerosi comparti merceologici della Federazione Russa. Nello specifico, il Regolamento (UE) 2022/428 del Consiglio ha riscritto l'impianto del Regolamento (UE) n. 833/2014, introducendo forti restrizioni sia sui beni di lusso sia sui prodotti siderurgici di origine russa, questi ultimi dettagliati all'interno dell'allegato XVII del provvedimento. Tale regolamento ha inoltre imposto ulteriori restrizioni sull'esportazione di apparecchiature, tecnologie e servizi per il settore energetico, pur con alcune deroghe. È stato contestualmente integrato l'elenco dei soggetti connessi all'industria della difesa russa sottoposti a restrizioni rigorose sull'export di beni a duplice uso e tecnologie atte a rafforzare il settore della sicurezza. Infine, sono state vietate tutte le operazioni con determinate imprese statali già oggetto di restrizioni in materia di rifinanziamento (55) ¹⁴⁴.

L'8 aprile 2022 l'Unione Europea ha emanato il quinto pacchetto di sanzioni (Regolamenti (UE) 2022/581 e 2022/576). Oltre all'inserimento di 216 persone fisiche e 18 entità nella "*Black List*", è stato ampliato l'Allegato VII e introdotto il divieto di esportazione per:

- Beni e tecnologie per la liquefazione del gas naturale (Allegato X);

Nota 55 - Link al testo completo del Regolamento (UE) 2022/428:

[https://doc.confindustria.vicenza.it/sito/docweb.nsf/0/65B0C92FD7304FCEC1258807003B7862/\\$File/Regolamento_UE_2022_428.pdf](https://doc.confindustria.vicenza.it/sito/docweb.nsf/0/65B0C92FD7304FCEC1258807003B7862/$File/Regolamento_UE_2022_428.pdf)

¹⁴⁴<https://www.confindustria.vicenza.it/notizie-ed-eventi/notizie/quarto-pacchetto-sanzioni-verso-russia-VI34223>

- Beni di lusso (elenco integrato);
- Carboturbi e additivi per carburanti (Allegato XX).

Sono stati inoltre introdotti il divieto per le imprese di trasporto su strada russe di operare nel territorio dell'UE e il divieto di accesso ai porti dell'Unione per le navi battenti bandiera russa (56) ¹⁴⁵.

Il sesto pacchetto sanzionatorio è stato adottato il 3 giugno 2022 (57), ha introdotto l'embargo progressivo al petrolio greggio russo via mare e ha escluso dallo SWIFT la principale banca del Paese, Sberbank. Inoltre, ha previsto un blocco dell'esportazione di beni industriali e chimici verso la Bielorussia (58).

Il 22 luglio 2022 il Consiglio europeo ha introdotto il settimo pacchetto verso la Russia, definito di "mantenimento e allineamento" (59), che ha previsto limitazioni all'importazione di oro e gioielli ¹⁴⁶.

Nota 56 - Questo pacchetto è consultabile e scaricabile ai seguenti link:

[https://doc.confindustria.vicenza.it/sito/docweb.nsf/0/C76EF8A29068A97EC12588210046BBA3/\\$File/2022-576-RegCE- misure restrittive Russia.pdf](https://doc.confindustria.vicenza.it/sito/docweb.nsf/0/C76EF8A29068A97EC12588210046BBA3/$File/2022-576-RegCE- misure restrittive Russia.pdf)

[https://doc.confindustria.vicenza.it/sito/docweb.nsf/0/C76EF8A29068A97EC12588210046BBA3/\\$File/2022-581-RegCE- misure restrittive Russia soggetti.pdf](https://doc.confindustria.vicenza.it/sito/docweb.nsf/0/C76EF8A29068A97EC12588210046BBA3/$File/2022-581-RegCE- misure restrittive Russia soggetti.pdf)

Nota 57 - Regolamenti (UE) 2022/879 - 2022/878

Nota 58 - Regolamenti (UE) 2022/877. La Bielorussia ha un suo regolamento sanzionatorio specifico e indipendente (il Regolamento CE n. 765/2006), che l'Unione Europea aggiorna parallelamente a quello russo (il Regolamento 833/2014) per punire il regime di Minsk per il suo coinvolgimento logistico e militare nell'invasione dell'Ucraina.

Nota 59 - Regolamento UE 2022/1269 adottato il 22 luglio 2022

¹⁴⁵<https://www.confindustria.vicenza.it/notizie-ed-eventi/notizie/quinto-pacchetto-sanzioni-contro-russia-bielorussia-VI34377>

¹⁴⁶<https://www.confindustria.vicenza.it/notizie-ed-eventi/notizie/operativo-sesto-pacchetto-sanzioni-contro-russia-VI34646>

Al fine di incrementare la pressione sulla Russia, il 6 ottobre è stato varato l'ottavo pacchetto (60). Questo ha integrato l'elenco dei prodotti soggetti a restrizione (Allegato VII) con sostanze chimiche e agenti nervini. È stato introdotto l'art. 2 Ter nel Regolamento (UE) n. 833/2014, che vieta la vendita e l'esportazione di armi da fuoco e loro componenti. Il pacchetto ha inoltre prorogato il divieto di acquisto di prodotti siderurgici russi (art. 3 septies), introdotto limiti all'importazione di prodotti idonei a generare introiti per la Federazione Russa e vietato ai cittadini UE di ricoprire cariche presso enti statali russi ¹⁴⁷. Il 16 dicembre 2022 è stato adottato il nono pacchetto (61), con particolare riferimento agli attacchi contro civili e infrastrutture civili, focalizzato sulle esportazioni per il settore aerospaziale e sui prodotti "quasi duali" (attrezzature chimiche, elettroniche e droni) di cui all'allegato VII del Reg. 833/2014 (ad esempio attrezzature chimiche e biologiche, agenti antisommossa e componenti elettronici) e di prodotti ad uso industriale di cui all'allegato XXIII del Reg. 833/2014 come generatori, droni giocattolo, computer portatili, dischi rigidi e componenti informatici).

Nota 60 - *Regolamento (UE) 2022/1904, adottato dal Consiglio il 6 ottobre 2022 con pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale ed entrata in vigore tra il 6 e il 7 ottobre 2022. Modifica il Regolamento (UE) 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina*

Nota 61 - *Regolamento (UE) 2022/2474 adottato il 16 dicembre 2022 che modifica il Regolamento (UE) 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina*

¹⁴⁷<https://www.confindustria.vicenza.it/notizie-ed-eventi/notizie/ottavo-pacchetto-sanzioni-verso-russia-VI35212>

Per ciò che concerne l'import invece, si decretò il divieto di importazione di alcuni tipi di acciaio il divieto di importare o acquistare prodotti siderurgici elencati nell'allegato XVII del Reg. 833/2014 sottoposti a trasformazione in un Paese terzo e che incorporano prodotti siderurgici originari della Russia listati nell'allegato XVII.

Vennero così proibiti nuovi investimenti nel settore minerario russo e ampliate le restrizioni sulle prestazioni di servizi in Russia. Nuovi ampliamenti anche di restrizioni a carattere soggettivo e atipico ¹⁴⁸.

Nel 2023 le misure sono proseguite con il decimo pacchetto (62), che ha inasprito le restrizioni sui materiali "*quasi dual use*"¹⁴⁹, e l'undicesimo pacchetto (63). Quest'ultimo ha introdotto meccanismi contro l'elusione delle sanzioni, estendendo la possibilità di colpire chi agevola la violazione dei divieti. Sono state incluse restrizioni per il settore informatico legato ai servizi di sicurezza russi e ampliati i divieti sui diritti di proprietà intellettuale (IP) e segreti commerciali. È stato inoltre vietato l'uso di rimorchi e semirimorchi russi, anche se trainati da motrici non russe¹⁵⁰.

Nota 62 - Regolamento (UE) 2023/427 del Consiglio adottato il 25 febbraio 2023

Nota 63 - Regolamento (UE) 2023/1214 del Consiglio adottato il 23 giugno 2023

¹⁴⁸<https://studiopadovan.com/news/nono-pacchetto-di-sanzioni-nuove-restrizioni-ue-nei-confronti-della-russia/>

¹⁴⁹<https://studiopadovan.com/news/decimo-pacchetto-di-sanzioni-ue-nuove-rilevanti-restrizioni-verso-la-russia/>

¹⁵⁰ <https://studiopadovan.com/news/russia-11-pacchetto-di-sanzioni-dellunione-europea/>

Il 18 dicembre 2023 è stato adottato il dodicesimo pacchetto (64), mirato a colpire le attività economiche più rilevanti e a contrastare l'elusione. Le restrizioni oggettive sono state integrate con il divieto di esportazione di nuove famiglie di beni che potevano rafforzare il settore militare russo e le sue capacità industriali. Inoltre, furono adottate nuove misure restrittive sull'import di beni che potrebbero generare grossi introiti alla Russia per il seguito della guerra in corso e dei prodotti siderurgici all'allegato XVII.

Anche le prestazioni di servizi furono ulteriormente limitate, come pure l'esportazione e/o accessibilità ai software gestionali per le imprese e/o fabbricazioni industriali relative a materiali sanzionati.

Le restrizioni soggettive prevedono l'aggiunta di nuove entità e soggetti fisici alla lista già in essere con l'undicesimo pacchetto (65), mentre le restrizioni di tipo finanziario introdussero divieti di negoziazioni titoli per persone fisiche russe sanzionate e di prestazione di assistenza finanziaria sull'export in Russia dei prodotti del Regolamento 833/2014¹⁵¹. Il 23 febbraio 2024 il Consiglio Europeo ha approvato il tredicesimo pacchetto (66), portando il numero totale dei

Nota 64 - Regolamento (UE) 2023/2878 del Consiglio adottato il 18 dicembre 2023 che modifica il Regolamento (UE) 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina

Nota 65 - Regolamento (UE) 2023/2873 del Consiglio adottato il 18 dicembre 2023 che modifica il Regolamento (UE) 269/2014 sulle sanzioni individuali

Nota 66 - Regolamenti (UE) 2024/745 (per la parte settoriale/merceologica) e 2024/753 (per la parte soggettiva) adottati dal Consiglio il 23 febbraio 2024 che modificano rispettivamente il Regolamento (UE) 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina e il Regolamento (UE) 269/2014 sulle sanzioni individuali

¹⁵¹ <https://studiopadovan.com/news/russia-lue-adotta-il-dodicesimo-pacchetto-di-misure-restrittive/>

soggetti listati a circa 2.000 e concentrandosi ulteriormente sui beni destinati al potenziamento militare ¹⁵².

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) ha pubblicato le direttive riguardanti il divieto di importazione di diamanti (art. 3 septdecies del Reg. 833/2014), in quanto beni di lusso capaci di finanziare l'economia russa ¹⁵³.

A fine maggio del 2024, l'Unione Europea ha varato un pacchetto di sanzioni del tutto nuovo (67), mirato stavolta a colpire la gestione della politica interna russa. La vera novità di questo provvedimento sta nel fatto che le misure non nascono per rispondere all'invasione dell'Ucraina, ma per frenare la dura repressione interna messa in atto dal Cremlino. Nel concreto, Bruxelles ha bloccato l'export di tutti quei beni che lo Stato russo potrebbe usare per il controllo sociale, come armamenti, esplosivi o strumenti da taglio. Allo stesso tempo, è stato vietato fornire al governo di Mosca, o alle sue aziende pubbliche, servizi di intercettazione, monitoraggio e gestione delle comunicazioni internet. Per quanto concerne le restrizioni soggettive, il Regolamento di esecuzione (UE) 2024/1488 adottato il 27 maggio 2024 dal Consiglio ha modificato l'Allegato I del Regolamento (UE) 2024/1485, designando 19 nuove persone fisiche e un'entità russa.

Nota 67 - Quadro normativo autonomo attraverso il Regolamento (UE) 2024/1485 adottato dal Consiglio il 27 maggio 2024

¹⁵²<https://studiopadovan.com/news/pubblicato-il-tredicesimo-pacchetto-di-sanzioni-contro-la-russia/>

¹⁵³<https://studiopadovan.com/news/russia-adm-pubblica-un-avviso-sul-divieto-di-importazione-di-diamanti/>

In questa occasione, il Consiglio Europeo ha richiamato l'art. 19 del Regolamento (UE) 2024/1485 per ribadire che spetta ai singoli Stati membri stabilire le sanzioni di diritto interno applicabili in caso di elusione delle misure restrittive. In Italia, le violazioni delle restrizioni oggettive sono sanzionate penalmente ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. 15 dicembre 2017, n. 221, che prevede la reclusione fino a 6 anni e una multa da 25.000 a 250.000 euro. La violazione degli obblighi di congelamento dei fondi è invece disciplinata dal D.Lgs. 109/2007, che prevede una sanzione amministrativa da 5.000 a 500.000 euro ¹⁵⁴.

Il 24 giugno 2024, il Consiglio Europeo ha pubblicato il quattordicesimo pacchetto di sanzioni (68), le cui principali novità riguardano:

1. Restrizioni soggettive: nuove designazioni di persone fisiche ed entità, con conseguente congelamento dei fondi e inasprimento delle limitazioni merceologiche e finanziarie.
2. Restrizioni oggettive: inserimento di nuovi prodotti nelle liste di import/export e introduzione di una "deroga infragruppo" per la prestazione di servizi.

Nota 68 - Regolamento (UE) 2024/1745 adottato dal Consiglio il 24 giugno 2024 ed è entrato in vigore il 25 giugno 2024 con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale che modifica il Regolamento 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina; Regolamento (UE) 2024/1739 adottato dal Consiglio il 24 giugno 2024 ed è entrato in vigore il 25 giugno 2024 con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (per la parte finanziaria/individuale).

¹⁵⁴<https://studiopadovan.com/news/sanzioni-ue-contro-la-russia-introdotto-un-nuovo-regime-sanzionatorio-e-nuove-designazioni-ai-sensi-del-regolamento-ue-269-2014/>

Tale deroga permette, fino al 30 settembre 2024, la vendita o l'accessibilità di software listati a favore di entità russe controllate da società dell'UE, dello Spazio Economico Europeo (SEE) (69), della Svizzera o di altri paesi partner (Allegato VIII).

Un'introduzione di rilievo nel 14° pacchetto è l'ampliamento della "clausola *no-Russia*" già prodotta nel 12° pacchetto di sanzioni e l'adozione di rigorose procedure di controllo (70). Tale clausola è divenuta obbligatoria in tutti i contratti di commercio internazionale con Paesi extra-UE (esclusi USA, Regno Unito e altri partner occidentali specificati). La finalità è garantire che i beni forniti, specialmente quelli "*dual-use*", non vengano rivenduti o destinati alla Russia; una clausola analoga è stata introdotta anche per la Bielorussia.

Tra le novità più rilevanti, il nuovo articolo 8 bis del regolamento europeo obbliga le imprese dell'UE a fare tutto il possibile per garantire che anche le loro filiali extra-UE rispettino i blocchi commerciali. In sostanza, le case madri devono vigilare per evitare che le sedi estere aggirino le sanzioni.

In più, è stata approvata una tutela importante per le aziende europee: se un soggetto russo promuove una causa all'estero contro di loro sfruttando la mancanza di tutele legali in quel Paese, l'impresa europea ha ora il diritto di

Nota 69 - Lo Spazio Economico Europeo (SEE) è un'area che comprende i 27 Stati membri dell'Unione Europea (UE) e tre paesi dell'Associazione Europea di Libero Scambio (EFTA) – Islanda, Liechtenstein e Norvegia. Il SEE crea un mercato unico basato sulle "quattro libertà" (libera circolazione di merci, servizi, capitali e persone) e segue le medesime regole del mercato interno UE, pur escludendo alcune politiche comuni come l'agricoltura, la pesca e l'unione doganale. È stato istituito nel 1994 per estendere i benefici del mercato unico a paesi terzi.

Nota 70 - Mentre la clausola "No Russia" sui contratti commerciali di esportazione di merci era già obbligatoria (ai sensi dell'ormai famoso Articolo 12 octies introdotto dal 12° pacchetto), il 14° pacchetto prevede di inserire tassativamente nel contratto una clausola che vieta l'esportazione di tecnologia, licenze e brevetti europei a Paesi terzi che riesportino in Russia.

chiedere il risarcimento di tutti i danni subiti, comprese le spese per gli avvocati.¹⁵⁵

Il quindicesimo pacchetto è stato pubblicato il 16 dicembre 2024, nel quadro di un ampio aggiornamento dei Regolamenti UE volto a colpire la Russia e altri Paesi (Bielorussia, Sudan, Haiti e Corea del Nord). In ambito russo, sono prevalse le restrizioni di carattere soggettivo (71), con la designazione di nuove persone fisiche ed entità ritenute una minaccia per l'integrità territoriale e l'indipendenza dell'Ucraina¹⁵⁶. Tali misure sono state ulteriormente ampliate con l'adozione di un ulteriore pacchetto di sanzioni (spesso citato come parte integrante del quindicesimo o sedicesimo a seconda delle fonti di aggiornamento), pubblicato dal Consiglio Europeo il 24 febbraio 2025 (72). In questa sede sono state introdotte nuove limitazioni all'esportazione di prodotti a duplice uso (*dual-use*) e "quasi duali", pur prevedendo specifiche deroghe per scopi umanitari, sanitari, medici o farmaceutici, previa osservanza delle eccezioni regolamentate.

Nota 71 - Regolamento (UE) 2024/3189 del 16 dicembre 2024 adottato dal Consiglio che adegua la lista dell'Allegato I del Regolamento 269/2014, inserendo formalmente le 54 persone fisiche e le 30 entità, inclusi per la prima volta i soggetti cinesi e nordcoreani) e Atto PESC collegato: Decisione (PESC) 2024/3182 del Consiglio.

Nota 72 - Regolamento (UE) 2025/723 del 24 febbraio 2025 adottato dal Consiglio, che modifica il Regolamento settoriale 833/2014 (restrizioni merci, dual-use e controlli commerciali) concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina; Regolamento di esecuzione (UE) 2025/724 del Consiglio che ha integrato la lista del Regolamento 269/2014 (sanzioni soggettive).

¹⁵⁵<https://studiopadovan.com/news/russia-pubblicato-il-14-pacchetto-di-misure-restrittive-adottate-dallunione-europea/>

¹⁵⁶<https://studiopadovan.com/news/misure-restrittive-ue-adottato-il-quindicesimo-pacchetto-di-sanzioni-contro-la-russia-e-modificati-i-programmi-contro-bielorussia-corea-del-nord-haiti-e-sudan/>

È stato inoltre esteso il divieto di vendita di beni destinati a progetti petroliferi e il divieto di acquisto di Gas Naturale Liquefatto (GNL) ¹⁵⁷. Il 20 maggio 2025 è stato adottato il diciassettesimo pacchetto di misure restrittive, che ha ampliato le restrizioni soggettive e introdotto nuove modifiche a quelle oggettive; in questa occasione sono state emanate anche nuove disposizioni per contrastare la repressione interna in Russia (73) ¹⁵⁸.

Il diciottesimo pacchetto è stato pubblicato il 19 luglio 2025, integrando ulteriori restrizioni soggettive, misure di congelamento e limitazioni alla vendita di prodotti *dual-use*. Di particolare rilievo è l'introduzione del divieto di operare, direttamente o indirettamente, nell'ambito del completamento, della manutenzione o dell'utilizzo dei gasdotti *Nord Stream* e *Nord Stream 2* (74). È stato inoltre sancito il divieto di operare con il Fondo Russo per gli Investimenti Diretti (RDIF)(75). Le restrizioni merceologiche hanno riguardato, ancora una volta, l'aggiornamento degli elenchi relativi ai prodotti petroliferi, militari e a duplice uso ¹⁵⁹.

Nota 73 - *Regolamento (UE) 2025/958 del Consiglio che modifica il Regolamento (UE) 2024/1485 relativo alle misure restrittive in considerazione della situazione in Russia); Regolamento (UE) 2025/932 del Consiglio che modifica il Regolamento (UE) n. 833/2014 per la parte delle restrizioni oggettive; Regolamento (UE) 2025/964 e 2025/965 che modificano il Regolamento (UE) 2024/2642 relativo alle attività destabilizzanti della Russia all'estero; Regolamento (UE) 2025/959 che modifica il Regolamento (UE) 2018/1542 relativo all'uso e allo sviluppo di armi chimiche.*

Nota 74 - *divieti giuridici stringenti all'interno del Regolamento (UE) n. 833/2014 adottati dal Consiglio*

Nota 75 - *Regolamento (UE) 2022/345 di marzo 2022 che ha modificato l'Articolo 2 sexies del Regolamento 833/2014).*

¹⁵⁷<https://studiopadovan.com/news/misure-restrittive-ue-adottato-il-sedicesimo-pacchetto-di-sanzioni-contro-la-russia/>

¹⁵⁸<https://studiopadovan.com/news/misure-restrittive-ue-adottato-il-diciassettesimo-pacchetto-di-sanzioni-contro-la-russia/>

¹⁵⁹<https://studiopadovan.com/news/russia-adottato-il-diciottesimo-pacchetto-di-sanzioni-ue/>

Il 23 ottobre 2025, il Consiglio dell'Unione Europea ha pubblicato il diciannovesimo pacchetto di misure restrittive attraverso:

1. Il Regolamento (UE) 2025/2033, che modifica il Regolamento (UE) n. 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina;
2. I Regolamenti (UE) 2025/2035 e 2025/2037, che modificano il Regolamento (UE) n. 269/2014 (sanzioni soggettive).

Queste nuove disposizioni hanno colpito l'import-export aggiungendo nuove categorie merceologiche alle liste sanzionatorie, hanno vietato le operazioni tramite determinati porti e chiuse (situati sia in Russia che fuori), e hanno introdotto restrizioni finanziarie sui servizi di messaggistica per i pagamenti. Sono stati inoltre previsti divieti di operare o acquisire partecipazioni nelle Zone Economiche Speciali (ZES) e nei poli di innovazione russi. Infine, il divieto di prestazione di servizi è stato esteso ai settori dell'Intelligenza Artificiale (AI), del calcolo ad alte prestazioni (HPC) e dei servizi spaziali ¹⁶⁰. All'inizio del 2026, il conflitto in corso non sembra mostrare segnali di risoluzione, nemmeno temporanea. Poiché l'Unione Europea continua a utilizzare le sanzioni economiche come strumento di pressione contro le azioni russe in Ucraina, si presume che anche nei prossimi mesi verranno elaborate nuove misure restrittive per isolare ulteriormente la Federazione Russa nel contesto

¹⁶⁰<https://studiopadovan.com/news/russia-adottato-il-diciannovesimo-pacchetto-di-sanzioni-ue/>

internazionale. Oltre alla normativa europea, gli operatori economici devono prestare estrema attenzione alle sanzioni secondarie statunitensi, alle quali i soggetti possono essere esposti pur non essendo direttamente sotto la giurisdizione USA; questo aspetto sarà oggetto di approfondimento nel prossimo capitolo.

Il 23 aprile 2026, l'Unione europea ha adottato il “ventesimo” pacchetto di misure restrittive nei confronti della Russia.

Il pacchetto sanzionatorio in oggetto, il cui accordo politico tra gli Stati Membri è stato raggiunto dopo un prolungato negoziato, è composto come segue:

- con il Regolamento (UE) 2026/509, è stato modificato l'Allegato I del Reg. 269/2014 e sono quindi stati designati 117 nuovi soggetti, di cui 37 persone fisiche e 80 entità ritenuti responsabili a vario titolo di azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina. Nello specifico: per quanto concerne le persone fisiche: sono stati designati, tra gli altri, più di 33 soggetti di nazionalità russa e un soggetto di nazionalità cinese; per quanto concerne le entità: sono state designate, tra le altre, più di 59 entità russe, 6 cinesi, 2 dell'Uzbekistan, 1 del Kazakhstan, 1 del Kirghizistan e una delle Seychelles.

Come noto, la designazione di un soggetto ai sensi del Reg. 269/2014 prevede quale conseguenza principale - come specificato dall'art. 2 del regolamento in oggetto - il congelamento dei fondi e delle risorse economiche appartenenti,

posseduti, detenuti o controllati da tali soggetti. Inoltre, è fatto divieto a chiunque di mettere, direttamente o indirettamente, fondi o risorse economiche a disposizione dei soggetti designati.

La violazione di tali obblighi risulta oggi punita quale fattispecie di reato ai sensi del D. Lgs. 211/2025, anche attraverso l'eventuale contestazione della responsabilità amministrativa da reato degli enti ex D. Lgs. 231/2001.

Per completezza, si segnala come attraverso il Regolamento (UE) 2026/511 siano state modificate molteplici disposizioni del Reg. 269/2014, che comportano l'inserimento di nuove deroghe alle misure di congelamento in casi specifici (es. per la copertura delle principali spese di un procedimento arbitrale), nonché un nuovo criterio di designazione.

È stato poi esteso il divieto di concedere diritti in relazione a contratti o transazioni sulla cui esecuzione abbiano inciso le misure di congelamento anche in relazione a eventuali pretese avanzate da persone fisiche e alle persone giuridiche/entità/organismi stabiliti in paesi terzi diversi dalla Russia. Sono state poi ampliate le possibilità di ottenere risarcimento dei danni ai sensi dell'art. 11 bis del Reg. 269/2014.

- il Reg. 833/2014, il Regolamento (UE) 2026/506 introduce nuovi divieti ed emenda molteplici divieti già esistenti, di cui si riassumono di seguito le principali novità di interesse per gli operatori.

Divieti di importazione

1. Gas naturale liquefatto (GNL) Dal 1° gennaio 2027
2. Ammoniaca: dal 24 aprile 2026 è introdotto un contingente annuo per l'importazione di ammoniaca dalla Russia: il divieto di importazione, acquisto, trasporto e assistenza tecnica o finanziaria previsto dall'art. 3 decies non si applicherà a 688.000 tonnellate metriche/anno di ammoniaca proveniente dalla Russia, per il periodo 24 aprile–23 aprile dell'anno successivo. Si tratta di una deroga temporanea che consente continuità agli approvvigionamenti di ammoniaca necessaria al settore agricolo/industriale UE.
3. Nuovi beni che generano introiti significativi per la Russia: materie prime critiche, metalli, minerali, rottami di acciaio e altri metalli, prodotti chimici, gomma vulcanizzata e pelli da pellicceria conciate.
4. Modifiche al regime dei diamanti: dal 24 aprile 2026, per i diamanti lucidati è introdotto l'obbligo di presentare prove basate sulla tracciabilità, inclusa una dichiarazione di dovuta diligenza in cui è confermato che i diamanti non sono stati estratti, trasformati o prodotti in Russia.

Divieti di Esportazione

1. Beni quasi-duali: lubrificanti, vetreria da laboratorio, materiale energetico
2. Ampliamento delle entità soggette a controlli rafforzati: vengono aggiunte 60 entità — incluse società di paesi terzi — all'allegato IV, ossia l'elenco dei

soggetti verso i quali vige un regime ancora più restrittivo perché ritenuti parte del complesso militare-industriale russo o facilitatori di elusione delle sanzioni; le categorie aggiuntive riguardano lavorazioni CNC, microelettronica, componenti per droni (UAV) e apparecchiature marittime.

3. Beni che rafforzano la capacità industriale russa: vengono aggiunte nuove categorie di beni listati nell'allegato XXIII la cui esportazione verso la Russia è vietata in quanto rafforzano le capacità industriali russe: prodotti chimici, gomma e articoli in gomma vulcanizzata, articoli in acciaio, utensili per la lavorazione dei metalli e trattori industriali. I nuovi divieti per i beni del corrispondente allegato sono soggetti a un periodo transitorio: non si applicano fino al 25 luglio 2026 per contratti conclusi prima del 24 aprile 2026 con alcune deroghe, che prevedono la possibilità di ottenere un'autorizzazione per l'esportazione di alcuni prodotti listati nell'allegato XXIII ove siano destinati a specifici usi.

4. Estensione dei divieti al settore energia/offshore e transitorietà: esportazione di un'ampia gamma di beni (tubi, utensili, pompe, attrezzature industriali) verso la Russia, esteso anche alle acque della zona economica esclusiva e della piattaforma continentale russa, con divieto aggiuntivo di trasferire diritti di proprietà intellettuale e segreti commerciali collegati.

La Repubblica del Kirghizistan è stata inserita nell'elenco dei paesi ad alto rischio di elusione di cui all'allegato XXXIII del Reg. 833/2014 ed è stato fatto

divieto di vendere, fornire, trasferire o esportare, direttamente o indirettamente, a qualsiasi soggetto in Kirghizistan centri di lavorazione per metalli e apparecchi per la ricezione/trasmissione di dati. Nel considerare il pacchetto di modifica del Reg. 833/2014 si legge che, secondo i dati disponibili, le importazioni di prodotti comuni ad alta priorità dall'UE nel Kirghizistan hanno superato di quasi l'800% i livelli pre-conflitto, mentre le esportazioni dal Kirghizistan verso la Russia hanno registrato un incremento del 1.200%. Nonostante i ripetuti contatti dell'inviato speciale per l'attuazione delle sanzioni UE, le autorità kirghise non hanno adottato misure sufficienti a prevenire la riesportazione verso la Russia.

Ci sono inoltre nuovi divieti su navi e settore del trasporto marittimo.

Nell'ambito dei divieti relativi al settore finanziario e delle crypto-attività, si aggiungono:

1. Divieto su valute digitali delle banche centrali (incluso il rublo digitale)
2. Divieto di operazioni con prestatori di servizi *crypto* stabiliti in Russia
3. Nuove banche/enti finanziari nel “*transaction ban*” (allegato XIV) e soggetti “abilitanti equivalenti”
4. Ampliamento del divieto di accettare finanziamenti russi per ricerca e innovazione

Alla luce di queste significative novità introdotte dal XX pacchetto, le imprese dovranno:

- aggiornare tempestivamente le liste di screening tenendo conto dei numerosi individui colpiti da nuove designazioni;
- riesaminare le catene di approvvigionamento e i flussi di esportazione alla luce dei nuovi divieti, monitorando le scadenze transitorie applicabili;
- verificare l'eventuale esposizione verso prestatori di servizi di cripto-attività stabiliti in Russia e verso le cripto-attività e valute digitali della banca centrale elencate nel nuovo allegato III, adeguando le procedure interne entro le scadenze previste (24 maggio 2026);

A seguito dell'entrata in vigore lo scorso 24 gennaio del D.Lgs. 211/2025, le principali violazione delle misure restrittive oggetto del presente pacchetto di sanzioni sono state qualificate come reato rilevante ai fini del D.Lgs. 231/2001. Per tutelarsi da rischi di non compliance, gli operatori dovrebbero quindi condurre *risk assessment* mirati a verificare il livello di conformità con le misure restrittive e l'efficacia dei presidi sinora adottati. Questa attività dovrà poi confluire su un aggiornamento dei Modelli di Organizzazione e Gestione¹⁶¹.

¹⁶¹ <https://studiopadovan.com/news/russia-adottato-il-ventesimo-pacchetto-di-sanzioni-ue/>

3. LE SANZIONI SECONDARIE STATUNITENSIS: INCIDENZA NELLE SCELTE ECONOMICHE E FINANZIARIE

A seguito dell'invasione su vasta scala dell'Ucraina lanciata dalla Russia nel febbraio 2022, il Paese aggressore è stato colpito da pesanti sanzioni economiche da parte di Stati Uniti, Regno Unito, Unione Europea e altri partner internazionali. Tali misure hanno limitato drasticamente le possibilità di commercio e di affari tra i soggetti nazionali (aziende e individui) e la Russia. Le sanzioni rappresentano, tuttora, un tentativo di indurre il Cremlino a cambiare rotta senza ricorrere all'impiego diretto della forza militare.

Da allora, le misure restrittive si sono stratificate: i beni russi all'estero sono stati congelati e la maggior parte degli istituti di credito russi è stata esclusa dal sistema bancario globale (SWIFT). Per sostenere la propria economia, la Russia ha reindirizzato i flussi commerciali verso Paesi quali Cina, India, Turchia ed Emirati Arabi Uniti. Inoltre, per trasportare il proprio petrolio globalmente aggirando i limiti di prezzo, il Paese si è affidato a una cosiddetta "flotta ombra" di petroliere. Per porre fine a questo "gioco del gatto e del topo" economico e spingere la Russia verso negoziati per il cessate il fuoco, il Senato degli Stati Uniti ha avviato i lavori per un disegno di legge bipartisan volto a introdurre sanzioni secondarie verso i Paesi che mantengono rapporti commerciali con Mosca ¹⁶². Sul piano del diritto internazionale, occorre

¹⁶² RAUF M., ASLAM T., The Role Of Us And European Sanctions On Russia: Economic Impacts And Global Trade Realignments, in Journal of Management & Social Science, 2(1), 2025, pp. 449-459.

distinguere tra sanzioni primarie e secondarie. Le prime vincolano unicamente i cittadini e le imprese dello Stato sanzionatore, vietando loro qualsiasi contatto con le entità colpite. Le seconde, invece, operano su base extraterritoriale, prendendo di mira i soggetti di Paesi terzi che mantengono legami commerciali con le controparti già sanzionate. Pur non essendo formalmente sottomesse alla giurisdizione del Paese sanzionatore, queste aziende terze sono poste di fronte a un'autentica scelta di campo: interrompere le relazioni commerciali o rischiare l'esclusione dal sistema finanziario e dal mercato di chi ha imposto il blocco. In sostanza, le sanzioni secondarie non obbligano formalmente le filiali straniere a seguire le politiche di un altro Stato, ma agiscono precludendo ai propri operatori nazionali (banche, aziende e cittadini) qualsiasi rapporto con i soggetti designati. La proposta di legge statunitense, ad esempio, consentirebbe l'imposizione di dazi fino al 500% sulle merci provenienti da qualunque Paese che acquisti o venda petrolio, uranio, gas naturale e prodotti petrolchimici russi.

Dietro l'uso delle sanzioni secondarie ci sono quasi sempre gli Stati Uniti. La forza di questo strumento si basa sul ruolo centrale del dollaro e sulla paura di essere tagliati fuori dalle banche o dal mercato americano. Visto che quasi tutti gli scambi internazionali passano per i circuiti finanziari statunitensi, Washington ha in mano un'arma potentissima: per la maggior parte delle aziende mondiali, restare in buoni rapporti con gli USA è molto più importante che fare affari con i paesi sanzionati. Per funzionare, però, questa strategia ha

bisogno di continuità e, soprattutto, di minacce credibili¹⁶³. L'amministrazione Obama, ad esempio, usò questo sistema per costringere l'Iran a trattare sul nucleare, colpendo le banche che collaboravano con Teheran. Più di recente, la stessa leva è stata usata contro le società cinesi legate alla Corea del Nord o contro il settore petrolifero in Venezuela per isolare Nicolás Maduro. Questo orientamento è diventato ancora più rigido nel 2025 con la presidenza Trump, che ha introdotto dazi per punire chi comprava greggio venezuelano e ha colpito l'India con una sovrattassa del 25% sugli acquisti di petrolio russo.

Agendo tramite poteri esecutivi, la Presidenza ha minacciato ulteriori sanzioni. Tuttavia, non tutti i Paesi sono facilmente influenzabili: alcuni adottano strategie creative per mitigare l'impatto economico delle sanzioni, affidandosi a valute alternative (come lo yuan cinese o le criptovalute) o ricorrendo a sistemi di baratto, intermediari e società fittizie per concludere i propri affari. Le sanzioni secondarie restano difficili da applicare e comportano il rischio di ritorsioni, oltre a poter favorire la creazione di blocchi tra Paesi con interessi comuni, allontanandoli dall'area di influenza statunitense¹⁶⁴.

Le sanzioni secondarie dovrebbero essere considerate un'opzione quando si progettano sanzioni economiche, ma solo in circostanze molto particolari; come per qualsiasi sanzione economica, se gestite in modo errato, rischiano

¹⁶³ MILLS C., Sanctions against Russia: What has changed in 2025?, 2025, consultabile sul sito internet <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-10342/CBP-10342.pdf>

¹⁶⁴ MOMOH Z., *An Assessment of the United States and European Union sanctions on Russia*, in *Journal of Geography, Politics and Society* 15.1, 2025, pp. 13-21.

di causare danni superiori ai benefici attesi. Nello specifico caso analizzato in questa tesi, il 12 aprile dello stesso anno l'*Office of Foreign Assets Control* (OFAC) degli Stati Uniti ha adottato un pacchetto di sanzioni soggettive basato sull'*Executive Order (EO) 14024*, inserendo numerosi soggetti nella *SDN List*. Il fulcro di tali provvedimenti è la figura di Alisher Usmanov (76), soggetto precedentemente sanzionato da USA, UK e UE, le cui intere reti d'affari sono state ora colpite. Al medesimo tempo anche il Regno Unito ha adottato restrizioni soggettive contro individui ed entità (russi e ciprioti) collegati al magnate.

Per gli operatori dell'Unione Europea, risulta fondamentale comprendere che la *SDN List* statunitense può avere un'efficacia pratica anche per loro, condizionando transazioni e rapporti commerciali internazionali. Al contrario, le sanzioni del Regno Unito si applicano esclusivamente a persone fisiche e giuridiche britanniche o a transazioni caratterizzate da un *UK Nexus* (77).

Nel corso del 2025, durante il vertice del G7, gli Stati Uniti hanno reso nota una nuova ondata di sanzioni emanate dall'OFAC e dal *Bureau of Industry and Security (BIS)*, con emendamenti specifici agli *Export Administration Regulations (EAR)*.

Nota 76 - Alisher Usmanov è un oligarca e miliardario uzbeko naturalizzato russo, noto per i suoi vasti investimenti nei settori dei metalli (*Metalloinvest*), delle telecomunicazioni (*MegaFon*) e della tecnologia (fu uno dei primi investitori di Facebook). Considerato figura vicina alla presidenza russa, è stato colpito dalle sanzioni occidentali dopo l'invasione dell'Ucraina, subendo il sequestro di beni di lusso tra cui il mega-yacht *Dilbar*. La sua figura complessa rappresenta un caso emblematico di come le dinamiche geopolitiche influenzino i magnati con interessi globali.

Nota 77 - Il termine "*UK Nexus*" identifica un collegamento giuridicamente rilevante con il Regno Unito che assoggetta entità o transazioni alle leggi britanniche. Tale nesso si configura in caso di: presenza fisica sul territorio britannico, coinvolgimento di cittadini o società del Regno Unito (ovunque residenti), utilizzo del sistema finanziario britannico (es. compensazioni in GBP) o transazioni dirette dal territorio nazionale.

Tali misure prevedono controlli più stringenti su esportazioni e trasferimenti di beni, software e tecnologie soggetti alla normativa EAR, estendendo inoltre l'applicazione della *Foreign Direct Product Rule (FDPR)* (78) anche alla Crimea. Queste nuove sanzioni sono motivate dalla necessità di contrastare i fenomeni elusivi, colpire le catene di approvvigionamento del complesso militare-industriale e ridurre i ricavi energetici russi¹⁶⁵. Un press release dell'OFAC statunitense, datato 14 settembre 2023, ha reso nota la nuova composizione della "*Specially Designated Nationals list*". In conformità con l'*Executive Order 14024 (E.O. 14024)*, che impone misure restrittive nei confronti della Federazione Russa, l'elenco è stato integrato con oltre 70 persone fisiche, circa 100 entità e 2 navi cargo. Oltre a includere individui ed entità che, secondo l'amministrazione USA, traggono profitti diretti dal conflitto russo-ucraino, la lista comprende organismi e persone fisiche di nazionalità non russa e operanti al di fuori dei confini della Federazione, ma attivi in operazioni volte all'elusione dei divieti imposti dalle sanzioni statunitensi (79).

Nota 78 - La "*Foreign Direct Product Rule*" (FDPR) è una clausola della normativa statunitense sul controllo delle esportazioni. Essa estende la giurisdizione americana a beni prodotti all'estero qualora questi siano il risultato diretto di tecnologia o software USA, o siano realizzati tramite attrezzature di origine statunitense. Tale regola permette al BIS di bloccare la vendita di tecnologie sensibili (come semiconduttori avanzati) a Paesi terzi, impedendo l'elusione dei controlli tramite l'assemblaggio di prodotti fuori dai confini degli Stati Uniti.

Nota 79 - Tra i casi più rilevanti figurano le società finlandesi Siberica Oy e Luminor Oy, accusate di aver esportato in Russia componenti elettronici sensibili (nello specifico UAV, ovvero droni a uso militare) in palese violazione dell'E.O. 14024. Per tali operazioni sono stati designati anche il cittadino francese Gabriel Temin, in qualità di proprietario e managing director di Siberica Oy, e la cittadina estone Catherine Ester Temin, membro del consiglio di amministrazione della medesima società. Sono state inoltre inserite in lista la società belga GRIB DIAMONDS e la slovena ARKTEC (Tehnologije na področju elektronike d.o.o.). Per quanto concerne le designazioni in chiave antielusiva rivolte a soggetti di Paesi extra-UE, gli Stati Uniti hanno colpito le società turche Margiana Insaat Dis Ticaret Limited Sirketi e Demirci Bilisim Ticaret Sanayi Limited Sirketi, per il loro coinvolgimento nel commercio di beni a duplice uso destinati alla Russia. Analoghi provvedimenti hanno interessato la società emiratina Green Energy Solutions Project Management Services e diverse entità della Repubblica Centrafricana, tutte ritenute parte integrante di schemi volti ad aggirare le sanzioni statunitensi.

¹⁶⁵ <https://studiopadovan.com/news/sanzioni-contro-la-russia-nuove-designazioni-usa-e-uk/>

Infine, sono confluite nella SDN List diverse entità russe operanti in settori strategici, tra cui:

- Elettronica e tecnologia;
- Estrazione di minerali e metalli preziosi (comprese società collegate al gigante energetico Gazprom);
- Settore industriale e manifatturiero, con particolare riferimento alla Joint Stock Company United Metallurgical Company (OMK), principale produttore russo di tubi e manufatti in acciaio;
- Settore creditizio, con l'inserimento di due ulteriori istituti bancari: la Joint Stock Commercial Bank Ak Bars e la Sinko Bank (OOO KB Sinko-Bank).

Sebbene si faccia riferimento a una normativa statunitense non direttamente applicabile ai soggetti europei, è necessario tenere presente che l'inserimento nella SDN List può delineare una concreta minaccia sanzionatoria per gli operatori commerciali e gli intermediari finanziari non statunitensi (*non-US persons*) che intrattengono transazioni con individui o entità sanzionate.

Attualmente, tale rischio risulta sempre più tangibile, considerando l'elevato numero di organismi e individui dell'UE segnalati ai sensi dell'*E.O. 14024* per aver partecipato ad attività elusive delle sanzioni americane ¹⁶⁶.

Il 12 giugno 2024, l'*OFAC* ha pubblicato la "*Sanctions Advisory*", una guida rivolta alle istituzioni finanziarie volta a chiarire l'apparato sanzionatorio USA contro la Russia e il funzionamento delle sanzioni secondarie per gli enti

¹⁶⁶ <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1731>

finanziari extranazionali. Il documento elenca, in maniera semplificata, le operazioni che potrebbero costituire il presupposto per l'inserimento di un'istituzione finanziaria extra-USA nella *SDN List*:

- Conservare, movimentare fondi o prestare altri servizi finanziari a soggetti designati ai sensi *dell'E.O. 14024*;
- Prestare servizi finanziari a persone o entità russe che sostengano il settore militare-industriale;
- Agevolare, direttamente o indirettamente, la vendita di prodotti *dual-use* in Russia;
- Favorire l'elusione delle sanzioni statunitensi in riferimento al comparto militare russo.

La *Sanctions Advisory* suggerisce inoltre di operare mediante rigorosi controlli di due diligence, avvalendosi di visure soggettive aggiornate su clienti e fornitori russi e monitorando attentamente la finanza commerciale relativa ai prodotti inclusi nelle liste di controllo ¹⁶⁷.

Il 21 novembre 2024, l'*OFAC* ha integrato la *SDN List* con nuove designazioni, tra cui spicca la Gazprombank Joint Stock Company. Con questa nomina, gli Stati Uniti hanno inteso limitare drasticamente le operazioni della Federazione Russa nel sistema finanziario internazionale, essendo questo uno dei principali istituti bancari del Paese ¹⁶⁸.

Ulteriori novità sono state pubblicate a dicembre 2025:

¹⁶⁷ <https://ofac.treasury.gov/media/932436/download?inline>

¹⁶⁸ <https://studiopadovan.com/news/sanzioni-usa-contro-la-russia-designata-anche-gazprombank/>

• 4 dicembre: l'OFAC ha emanato la *Russia-related General License 128B*, che autorizza fino al 29 aprile 2026 alcune transazioni con la Lukoil International GmbH (o sue controllate) per le stazioni di rifornimento localizzate fuori dalla Russia. L'obiettivo di fondo è quello di proteggere il più possibile i consumatori e i fornitori da danni imprevisti, limitando però i permessi solo a quelle operazioni considerate del tutto ordinarie e necessarie. Si tratta di una scappatoia di cui possono usufruire anche le aziende straniere non americane, proprio per mettersi al riparo dal pericolo di sanzioni secondarie. In questa cornice si inserisce la mossa del 10 dicembre, quando è stata emanata una licenza speciale (la *General License 131*). Questo provvedimento ha dato tempo fino al 17 gennaio 2026 per gestire o chiudere i contratti in corso con le società controllate almeno al 50% dalla Lukoil International GmbH, permettendo anche la discussione di intese preliminari vincolate (80).

Nell'ottica di un conflitto che non sembra prossimo a una soluzione, le sanzioni secondarie continueranno a essere uno strumento di pressione fondamentale. Nelle analisi di rischio effettuate prima di ogni transazione commerciale con la Russia, è vitale considerare il pericolo di incorrere in tali misure.

Nota 80 - I "contingent contracts" (contratti condizionati) con la Public Joint-Stock Company Oil Company Lukoil (o sue affiliate) riguardano accordi per la vendita o il trasferimento di rami d'azienda la cui esecuzione è espressamente subordinata all'ottenimento di una specifica autorizzazione dell'OFAC. Questa categoria comprende contratti non ancora eseguiti, fatture proforma non pagate, accordi di principio, memorandum d'intesa e offerte presentate in risposta a gare d'appalto.

Una sanzione secondaria può comportare conseguenze estremamente gravi, tra cui:

- Interruzione dei rapporti con la U.S. Export-Import Bank;
- Esclusione dai prestiti erogati da istituzioni finanziarie internazionali;
- Inibizione all'accesso al credito presso organismi finanziari statunitensi;
- Congelamento delle proprietà (blocco dei beni sotto giurisdizione USA);
- Espulsione dagli Stati Uniti di dirigenti, funzionari o azionisti stranieri legati all'impresa sanzionata.

Tali provvedimenti compromettono irrimediabilmente l'operatività e la stabilità finanziaria di un soggetto, specialmente se attivo nel commercio internazionale, dove l'uso del dollaro e l'accesso al credito sono elementi imprescindibili.

4. EFFETTI O NON EFFETTI DELLE POLITICHE SANZIONATORIE

Analizzando in termini generali le ragioni che hanno spinto l'UE a imporre sanzioni alla Russia, la letteratura esistente ha dibattuto ampiamente il tema dell'(in)efficacia delle misure adottate tra il 2014 e il 2021. Nello specifico, la ricerca si è concentrata prevalentemente sulla loro efficacia identificando empiricamente gli impatti economici sulla Russia ¹⁶⁹, mentre alcuni studi¹⁷⁰

¹⁶⁹ MORGAN T. C., SYROPOULOS C., YOTOV Y. V., Economic Sanctions, Evolution, Consequence and Challenge, in *Journal of Economic Perspective*, 37(1), 2023, pp. 3–30.

¹⁷⁰ SIVIS E., The Crimean Annexation Crisis and Its Economic Consequence: EU Sanctions, U.S. Sanctions and Impacts on The Russian Economy, in *Marmara Journal of European Studies*, 27(1), 2019, pp. 53–79; PORTELA C., Are European Union sanctions “targeted”?, in *Cambridge Review of International Affairs*, 29(3), 2016, pp. 912–929; BARON K., The Annexation of Crimea and EU Sanctions: An Ineffective Response, in *The Arbutus Review*, 13(1), 2022, pp. 120–131.

hanno cercato di spiegare perché tali provvedimenti siano risultati parzialmente inefficaci nel periodo compreso tra il 2014 e l'invasione dell'Ucraina del 2022. Secondo l'analisi di Simola¹⁷¹, l'impatto delle sanzioni sul Prodotto Interno Lordo russo è stato nettamente negativo. Subito dopo la loro introduzione, lo sviluppo economico del Paese ha frenato in modo vistoso: se prima dell'annessione della Crimea il PIL cresceva del 2,3%, nel biennio tra il 2014 e il 2015 la percentuale è crollata allo 0,8%. A questo si collegano le conclusioni di Christine¹⁷², secondo cui la vera mazzata per l'economia di Mosca è arrivata con il secondo round di sanzioni finanziarie, quello introdotto nell'agosto del 2014, considerato lo strumento che ha fatto più danni in assoluto. Tali misure hanno avuto ripercussioni rilevanti sul commercio internazionale e sulle attività finanziarie, provocando una drastica riduzione degli afflussi di capitali. Questa contrazione sembra aver indotto Mosca a percepire l'UE come un attore capace di causare gravi danni economici, spingendo il Cremlino ad accettare iniziative diplomatiche come il cessate il fuoco nel Donbass e la firma degli Accordi di Minsk 1 e 2.

Più nel dettaglio, i deflussi di capitali dalla Russia hanno raggiunto i 7,8 milioni di dollari (dato riferito alla specifica scala degli investimenti UE nel 2015)¹⁷³.

¹⁷¹ SIMOLA H., et al. Impending EU sanctions could badly hit Russia's oil revenues, 2022, consultabile sul sito internet https://publications.bof.fi/bitstream/handle/10024/52326/Bulletin_blog_021222.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁷² PERTIWI L. A., The EU's Approach to Sanctions on Russia: A Critical Analysis of the Existing Literature, in *Central European Journal of International & Security Studies*, 18(3), 2024.

¹⁷³ HAMID M. A., The Power of Economic Sanctions with Application to the Case of Russia, Arcada, 2019; BOJANG I., OKRAH J., The Economic Impacts of EU and NATO Sanctions on Russia Economy, in *Conference: Russian Regions in the Focus of Change*, in Yeketarinburg, 8(4), 2017.

Tutto questo ha finito per allontanare i capitali esteri da molte aziende russe, soprattutto nei comparti della difesa e dell'energia. Il blocco degli investimenti ha colpito duramente sia l'industria bellica sia i progetti di trivellazione più complessi, come le esplorazioni offshore nei fondali profondi e nella piattaforma artica. A peggiorare i bilanci dei giganti energetici russi si è aggiunto, proprio in quel periodo, un altro fattore decisivo: il crollo simultaneo del prezzo del petrolio sui mercati mondiali.

Nel complesso, la crescita economica russa si è attestata su una media dello 0,2% nel periodo 2014-2018. Questo rallentamento è stato attribuito alla serie di restrizioni imposte alle aziende russe, che ne hanno ostacolato la capacità di espandere gli asset, accedere a prestiti esteri ed esportare prodotti ¹⁷⁴.

che l'attuazione graduale delle sanzioni a partire dal 2014 ha indebolito la pressione coercitiva su Mosca. Le sanzioni dell'UE sono state infatti adottate in fasi distinte, anche per mitigare i costi economici a carico degli stessi Stati membri dell'Unione. Inizialmente sono state adottate misure soft, come la sospensione di riunioni bilaterali; solo in una seconda fase l'UE ha implementato divieti di visto, congelamento di beni ed embarghi sulle armi. Ciononostante, la letteratura riporta dubbi sulla reale disponibilità dell'UE, in quel periodo, ad applicare sanzioni mirate davvero severe ¹⁷⁵.

¹⁷⁴ SIMOLA H., et al., Impending EU sanctions could badly hit Russia's oil revenues, cit.

¹⁷⁵ Ibidem.

Infine, sono stati analizzati gli sforzi russi per mitigare gli impatti negativi, specialmente nel settore energetico ¹⁷⁶. La Russia ha cercato attivamente nuovi partner commerciali, rafforzando le relazioni con la Cina tra il 2014 e il 2017. Ad esempio, sebbene il divieto di finanziare le banche agricole statali (come Rosselkhozbank) abbia causato un aumento dei prezzi alimentari, il Cremlino ha perseguito strategie alternative, facilitando nuovi accordi di investimento e l'importazione di beni sostitutivi dai propri alleati, in particolare dalla Cina ¹⁷⁷.

Inoltre, Coote ¹⁷⁸ ha sottolineato che, per evitare il collasso economico, la Russia ha adottato diverse contromisure strategiche:

Diversificazione degli investimenti: Mosca ha scelto di spostare gli accordi di investimento verso i propri alleati per mitigare l'impatto delle sanzioni europee, le quali miravano a rendere più onerosi gli investimenti finanziari russi in Crimea per spingere il Paese al ritiro dalla penisola.

Competitività energetica: La Russia ha implementato strategie per migliorare la competitività delle proprie imprese energetiche sul mercato globale. Questa strategia di diversificazione si è tradotta nell'ampliamento delle forniture di gas verso la Turchia e numerose economie asiatiche, parallelamente a un incremento dei flussi diretti in Cina. Un tassello fondamentale di questa politica è stato il progetto Yamal nel settore del GNL, sostenuto finanziariamente da

¹⁷⁶ KORHONEN I., *Economic Sanctions on Russia and Their Effects*, in CESifo Forum, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, 20(4), 2019, pp. 19–22.

¹⁷⁷ Ibidem

¹⁷⁸ COOTE B., *Impacts of Sanctions on Russia's Energy Sector*, Atlantic Council Global Energy Center, 2018.

Pechino. Sul piano industriale, l'impatto delle sanzioni è stato mitigato da un aumento dell'efficienza estrattiva interna; grazie ai sussidi statali e all'introduzione di tecniche avanzate di perforazione orizzontale, le aziende energetiche russe hanno ottimizzato i processi di esplorazione e produzione nei giacimenti nazionali. Di conseguenza, i bassi costi di produzione hanno permesso alla Russia di sostenere le vendite di greggio, in particolare verso il mercato cinese.

Inoltre, la Russia ha scelto di approfondire la cooperazione con gli altri Paesi BRICS, specialmente dopo l'invasione dell'Ucraina del 2022. I membri del blocco BRICS si sono astenuti dall'aderire alle sanzioni UE e statunitensi, rafforzando invece le relazioni commerciali e di investimento. Questo supporto ha contribuito alla resilienza russa contro le sanzioni occidentali, attraverso l'intensificazione delle importazioni di idrocarburi e la prosecuzione delle attività delle proprie aziende nel territorio russo ¹⁷⁹.

Questo asse strategico ha fatto da scudo alla Russia contro i blocchi occidentali, grazie all'impennata delle esportazioni di idrocarburi e alla decisione di molte aziende straniere di non abbandonare il Paese. Allargando lo sguardo, lo studio di Baron¹⁸⁰ mette in luce altri tre elementi centrali per comprendere il parziale fallimento delle sanzioni. Per prima cosa, le funzioni chiave dei provvedimenti – ossia costringere, limitare e mandare un segnale politico – si sono indebolite all'atto pratico, finendo per colpire la popolazione

¹⁷⁹ EDINGER H., Hooked on a Feeling: Russia's Annexation of Crimea Through Lens of Emotion, in *Political Psychology*, 44(4), 2023.

¹⁸⁰ BARON K., The Annexation of Crimea and EU Sanctions: An Ineffective Response, cit.

civile piuttosto che i vertici del Cremlino. A questo si aggiungono gli effetti collaterali che hanno finito per favorire Mosca: il governo è riuscito a compattare l'opinione pubblica scaricando sulla stessa UE la colpa della crisi e alimentando una retorica di resistenza patriottica. Questa mossa ha finito per blindare la leadership di Putin, soprattutto tra le forze populiste e nazionaliste. Infine, la risposta geopolitica russa è stata durissima, concretizzandosi nell'embargo sui prodotti agricoli europei e nella progressiva chiusura dei rubinetti del gas diretti verso l'Europa¹⁸¹.

In terzo luogo, Baron richiama l'importanza dei fattori storici, come il trauma legato al crollo dell'Unione Sovietica. In quest'ottica, l'inefficacia delle sanzioni potrebbe essere attribuita all'incrollabile ambizione russa di ripristinare il proprio status di grande potenza e di mantenere il controllo sugli Stati post-sovietici, percepiti come appartenenti alla propria sfera d'influenza indipendentemente dal costo economico ¹⁸².

Nonostante ciò, dall'adozione delle misure restrittive, la Russia ha affrontato un grave rallentamento economico dovuto all'incertezza politica, all'impatto delle sanzioni internazionali e al calo dei prezzi del petrolio. Il forte deflusso di capitali dal Paese ha finito per travolgere il rublo, provocandone il deprezzamento. Sul fronte dei mercati finanziari, le agenzie internazionali hanno declassato l'affidabilità creditizia russa, con Standard & Poor's che ha

¹⁸¹ GOLD R., HINZ J., VALSECCHI M., To Russia With Love? The Impacts of Sanctions on Regime Support, Working Paper Kiel Institute for the World Economy, No 2212, March 2023.

¹⁸² BARON K., The Annexation of Crimea and EU Sanctions: An Ineffective Response, cit.

fissato il *rating* a *BB+*¹⁸³ e *Moody's* a *Ba1*¹⁸⁴. Eppure, la bilancia delle partite correnti è riuscita a restare in attivo, blindata dall'export di metalli ed energia, che da soli coprivano circa il 75% delle vendite all'estero¹⁸⁵. Anche se la frenata economica dell'Europa, schiacciata tra l'effetto delle sanzioni e il contestuale crollo del greggio, ha ridotto i volumi del commercio russo, l'interscambio tra Mosca e l'UE ha mantenuto un saldo positivo per anni, superando i 40 miliardi di dollari (più del 2% del PIL russo). Questa tenuta poggiava anche su riserve valutarie solide, capaci di coprire circa dieci mesi di importazioni, nonostante gli interventi d'emergenza della Banca Centrale per frenare il crollo del rublo ne avessero avviato un progressivo svuotamento. Dopotutto, l'asse portante dell'economia russa restava saldamente ancorato all'energia e al settore minerario, settori attorno a cui l'Italia ha continuato a tessere un partenariato strategico ed economico profondo, interrottosi bruscamente solo con l'invasione su vasta scala.

In quegli anni, le relazioni bilaterali si sono consolidate al punto da essere definite una "relazione speciale"¹⁸⁶, caratterizzata da un fitto calendario di vertici politici ospitati alternativamente nei due Paesi.

¹⁸³ <https://tradingeconomics.com/russia/rating>

¹⁸⁴ <https://ratings.moody's.com/ratings-news/202404>

¹⁸⁵ Russian coal on the global market: difficulties and weak prospects, 2025, consultabile sul sito internet <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2025-04-23/russian-coal-global-market-difficulties-and-weak-prospects>

¹⁸⁶ GIUSTI S., Italy's Special Relationship with Russia, in *Security Narratives in Europe*, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG., 2017, pp. 71-82.

L'Italia è stata a lungo il terzo partner commerciale della Federazione Russa. La destinazione principale degli investimenti italiani è stata il settore energetico, sebbene la presenza tricolore fosse in crescita anche nella difesa, negli elettrodomestici e nella trasformazione alimentare.

Circa 570 aziende italiane operavano stabilmente in Russia, con una presenza significativa nei settori energetico, automobilistico, agroalimentare e delle telecomunicazioni. In seguito all'invasione dell'Ucraina nel 2022 e al conseguente inasprimento delle sanzioni, la presenza economica italiana ha subito una radicale trasformazione. Al 2025, quasi il 70% delle aziende italiane che operavano in Russia prima del conflitto ha mantenuto una qualche forma di operatività nel Paese ¹⁸⁷, mentre circa un terzo ha chiuso le proprie filiali locali a causa delle restrizioni internazionali.

Per quanto riguarda il settore energetico, l'Italia vantò una proficua partnership con il governo russo, condividendo una reale interdipendenza e interessi comuni. ENI, ENEL, Saipem e Finmeccanica sono stati estremamente attivi nel Paese. Un esempio emblematico è il progetto *SuperJet International*, la *joint venture* creata nel 2007 tra l'italiana Alenia Aermacchi (51%) e la russa Sukhoi Holding (49%). Si è trattato del più importante programma di partenariato per l'aviazione civile siglato tra Europa e Russia, sebbene negli

¹⁸⁷ [70% of Italian Firms Stayed in Russia Following Ukraine Invasion, Trade Official Says](https://www.themoscowtimes.com/2025/05/21/70-of-italian-firms-stayed-in-russia-following-ukraine-invasion-trade-official-says-a89168), consultabile sul sito internet <https://www.themoscowtimes.com/2025/05/21/70-of-italian-firms-stayed-in-russia-following-ukraine-invasion-trade-official-says-a89168>

ultimi anni stia attraversando una grave crisi proprio per il deterioramento dei rapporti diplomatici e politici tra le Parti. La Russia è stata storicamente uno dei principali fornitori di energia per l'Italia. Nei settori industriale e *high-tech*, aziende italiane come Finmeccanica hanno collaborato proficuamente con aziende russe. Significativi sono stati gli investimenti di gruppi come Pirelli, Danieli, Gruppo Marcegaglia, Ferrero, Indesit, Cremonini, Coeclerici, Marazzi e Barbaro. Nonostante le tensioni del 2014, la russa Rosneft mantenne saldi legami con Pirelli, firmando una partnership per lo sviluppo di nuovi punti vendita nelle stazioni di servizio Rosneft per la promozione dei pneumatici e il servizio di cambio gomme per la stagione invernale ¹⁸⁸. In definitiva, le sanzioni non hanno generato benefici diretti per le economie europee. Tuttavia, parte della letteratura sostiene che la maggioranza delle esportazioni non sia stata colpita direttamente dai provvedimenti e che l'impatto sull'economia europea sia rimasto, nel complesso, gestibile. Molte aziende, comprese quelle del settore agricolo, sono state in grado di reindirizzare i propri flussi verso mercati alternativi o hanno investito risorse per continuare a operare nei segmenti commerciali ancora consentiti con la Russia ¹⁸⁹.

¹⁸⁸ <https://press.pirelli.com>, 19 giugno 2015

¹⁸⁹ [70% of Italian Firms Stayed in Russia Following Ukraine Invasion, Trade Official Says](https://www.themoscowtimes.com/2025/05/21/70-of-italian-firms-stayed-in-russia-following-ukraine-invasion-trade-official-says-a89168), consultabile sul sito internet <https://www.themoscowtimes.com/2025/05/21/70-of-italian-firms-stayed-in-russia-following-ukraine-invasion-trade-official-says-a89168>

6. EFFICACIA DELLE SANZIONI NELL'OTTICA DI SISTEMA: DAL MACRO AL MICRO SISTEMA

L'impatto delle sanzioni non presenta il medesimo grado di intensità se analizzato da una prospettiva "macro" rispetto a quanto rilevato in realtà territoriali di minore entità.

In termini generali, osservando l'economia globale, il commercio verso la Russia ha registrato una contrazione delle esportazioni che in alcuni casi ha raggiunto il 50%. Questa situazione ha costretto le grandi aziende, in particolare, a rimodulare i propri flussi commerciali verso mercati emergenti, come quelli asiatici o i Paesi BRICS. Inoltre, l'embargo sul petrolio russo ha innescato un rialzo dei prezzi per i consumatori finali, spingendo contestualmente l'Unione Europea ad accelerare verso le energie rinnovabili e la diversificazione delle fonti energetiche. La Russia, di contro, si è trovata nella necessità di individuare nuovi acquirenti per le proprie materie prime (specialmente quelle energetiche), ricercare fornitori alternativi al di fuori dell'UE e gestire le pesanti limitazioni imposte dal sistema sanzionatorio a livello finanziario¹⁹⁰.

L'effetto sul microsistema, tuttavia, risulta differente: interi comparti sono stati colpiti in maniera drastica, con ripercussioni a volte definitive, in particolare nei settori dell'arredamento e del turismo, storicamente legati alla domanda russa.

¹⁹⁰ <https://www.ispionline.it/it>, <https://www.youtube.com/watch?v=1ZbrFCmqevo&t=78s>

Per quanto riguarda l'Italia, una prima valutazione dell'impatto delle sanzioni sull'export nazionale è stata elaborata da Confindustria nella Nota di Aggiornamento del 28 febbraio 2022:

L'impatto delle misure adottate dall'Ue sull'export italiano è complessivamente modesto.

Il blocco all'export riguarda 321 milioni di euro di vendite italiane in Russia nel 2021, pari al 4,2% dell'export italiano in Russia e allo 0,06% dell'export totale dell'Italia nel mondo.

Per il complesso dei prodotti colpiti, l'esposizione italiana al mercato russo, cioè il peso della destinazione Russia sull'export totale dell'Italia di quei prodotti nel mondo, è pari all'1,5% nel 2021.

L'importanza del mercato russo per i prodotti italiani colpiti dalle sanzioni risultava già in calo nel 2021, in confronto con il triennio precedente (quando le vendite ammontavano a 427 milioni di euro in media all'anno).

La Germania e, soprattutto, la Francia appaiono relativamente più esposti all'impatto delle sanzioni. I prodotti interessati, infatti, hanno generato nel 2021 il 9,5% dell'export tedesco in Russia e oltre un quarto di quello francese (27,6%).

Export italiano relativamente poco colpito dalle nuove sanzioni Ue contro la Russia
(Esportazioni in Russia di tutti i comparti interessati dalle sanzioni Ue del 25 febbraio 2022)

Paese esportatore		Italia		Germania		Francia	
		media		media		media	
		2018-20	2021	2018-20	2021	2018-20	2021
Valore assoluto	<i>milioni di euro</i>	426,9	321,2	2.309,6	2.540,6	962,3	1.767,3
Peso sul totale dell'export	<i>% export di beni in Russia</i>	5,7	4,2	9,1	9,5	17,9	27,6
	<i>% export di beni nel mondo</i>	0,09	0,06	0,18	0,18	0,20	0,35
Esposizione al mercato russo	<i>% export settoriale nel mondo</i>	2,2	1,5	2,0	2,3	1,6	3,9

I pesi % mondiali nel 2021 si riferiscono al periodo gennaio-novembre.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Commissione europea, Eurostat.

Nonostante, nel suo complesso, l'impatto delle sanzioni sull'export italiano sia contenuto, questo appare particolarmente significativo per alcuni specifici comparti italiani (in base alla classificazione a 8 digit di Nomenclatura Combinata). Infatti, per specifici comparti, l'export verso la Russia dei beni colpiti dalle sanzioni rappresenta una quota rilevante rispetto al totale delle esportazioni (di quei beni) nel mondo.

Tra i principali prodotti colpiti dal blocco (definiti come quelli con un export di almeno 5 milioni di euro in Russia), infatti, ce ne sono alcuni per cui il peso del mercato russo supera il 10% del totale. Si tratta di macchinari, anche ad alta tecnologia, come: parti di satelliti da telecomunicazione; apparecchi di distillazione o di rettificazione; parti ed accessori di apparecchi a raggi X (vedi Tabella pagina seguente).

Alcuni specifici comparti italiani sono esposti all'effetto delle sanzioni
(Esportazioni in Russia dei comparti interessati dalle sanzioni Ue del 25 febbraio 2022)

codice (NC8)	% export settoriale nel mondo media		milioni di euro media	
	2018-20	2021	2018-20	2021
Totale prodotti sanzionati	2,2	1,5	426,9	321,2
84798997 Altri macchinari e apparecchi	3,1	2,9	65,7	59,8
88555999 Scambi confidenziali in aviazione e industria spaziale	1,6	1,7	54,5	55,5
84198998 Apparecchi per il trattamento con var. di temperatura	13,0	4,0	67,6	29,1
85141080 Forni industriali e di laboratorio, riscaldamento a resistenza	4,6	9,4	4,8	16,8
88039021 Parti di satelliti da telecomunicazione	29,1	10,3	60,7	14,2
84194000 Apparecchi di distillazione o di rettificazione	9,3	14,8	7,2	12,1
84669360 Parti di macchine che operano con asportazione di metallo	4,1	4,1	12,4	11,9
90229020 Parti ed accessori di apparecchi a raggi X	7,6	15,4	4,2	10,7
84082099 Motori diesel o semi-diesel per veicoli	8,2	9,6	6,9	9,8
84219990 Parti di macchine per filtrare o depurare liquidi o gas	2,2	2,4	8,7	8,3
85176200 Apparecchi per ricezione e conversione di voce, immagini o altro	0,5	0,6	3,9	7,9
90278080 Strumenti e apparecchi per analisi fisiche o chimiche	4,0	3,7	5,8	7,0
90318080 Strumenti non ottici, apparecchi per la misura o il controllo	1,7	1,0	7,8	6,8
89039299 Imbarcazioni a motore, escl. navigazione marittima, > 7,5 m	0,7	1,6	1,0	6,4
84213925 Macchine e apparecchi per filtrare o depurare l'aria	1,8	1,9	5,1	6,2
84213985 Macchine e apparecchi per filtrare o depurare gas diversi dall'aria	6,8	3,5	12,3	5,1
89039210 Imbarcazioni a motore, per la navigazione marittima	0,3	0,2	4,7	5,0

Settori selezionati: export in Russia di almeno 5 milioni di euro nel 2021.

I pesi % nel 2021 si riferiscono al periodo gennaio-novembre.

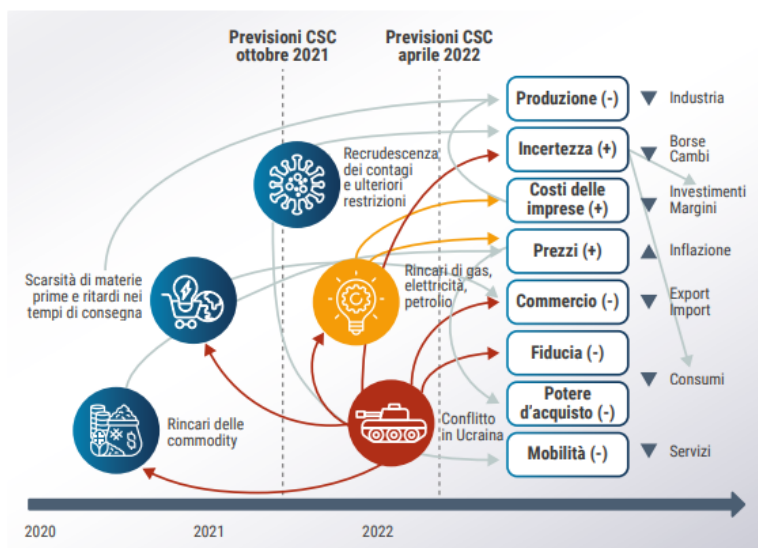
Fonte: elaborazioni CSC su dati Commissione europea, Eurostat.

191

Un successivo e quindi più verosimile Rapporto di previsione di Confindustria venne pubblicato alcuni mesi dopo, nella primavera del 2022: il danno economico per le imprese venne definito a priori difficilmente quantificabile a causa della continua evoluzione della situazione.

Ciò nonostante, vennero comunque individuate delle criticità, tra le quali l'aumento dei prezzi energetici, agricoli e dei metalli importati dalla Russia, Ucraina e Bielorussia.

¹⁹¹[https://doc.confindustria.vicenza.it/sito/docweb.nsf/0/50EF93B068618A58C12587F7003A607F/\\$File/Nota_aggiornamento_sanzioni_UE-Russia_-_28_febbraio_2022.pdf](https://doc.confindustria.vicenza.it/sito/docweb.nsf/0/50EF93B068618A58C12587F7003A607F/$File/Nota_aggiornamento_sanzioni_UE-Russia_-_28_febbraio_2022.pdf)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria.

L'incremento dei prezzi energetici comportò costi maggiori per le imprese: in primis per le aziende metallurgiche, seguite da quelle produttrici di minerali non metalliferi, legno, gomma-plastica e carta. In questo primo periodo, tali rincari furono generalmente assorbiti dai margini di profitto; ciò permise alle aziende di mantenere temporaneamente la propria competitività, a fronte però di una minore redditività e, di conseguenza, di una ridotta capacità di investimento e di spesa per la produzione.

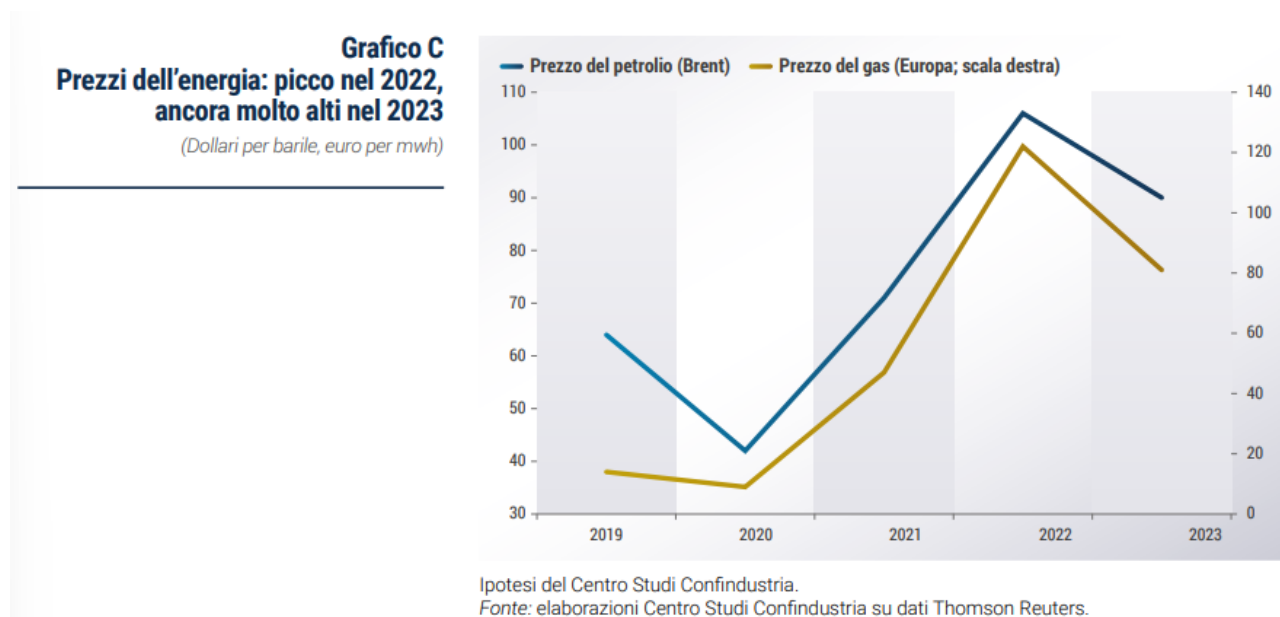
IN AUMENTO LA BOLLETTA ENERGETICA ITALIANA



68
mld di €
complessivi

27
mld di €
per la manifattura

Le previsioni dei prezzi energetici indicarono solo una lieve decrescita per il 2023 rispetto ai livelli particolarmente elevati raggiunti nel 2022.



La strategia adottata per ovviare alla dipendenza energetica dell'Italia dalla Russia consistette nell'investimento sulla diversificazione delle fonti e sull'incremento delle rinnovabili. Inoltre, il conflitto rese difficilmente reperibili alcune materie prime provenienti prevalentemente da Russia, Bielorussia e Ucraina (tra cui carbone, minerali, nichel, platino, semilavorati in ferro e acciaio, grano, mais e olio di semi) causando gravi carenze di approvvigionamento in specifici comparti produttivi.

Per quanto riguarda i flussi commerciali, si registrò un pesante rallentamento nel corso del 2022 e si prevede un ulteriore calo per il 2023, nell'ottica di una sensibile riduzione dell'esportazione di servizi, dovuta alle perdite nei settori viaggi e trasporti causate dalle misure restrittive.

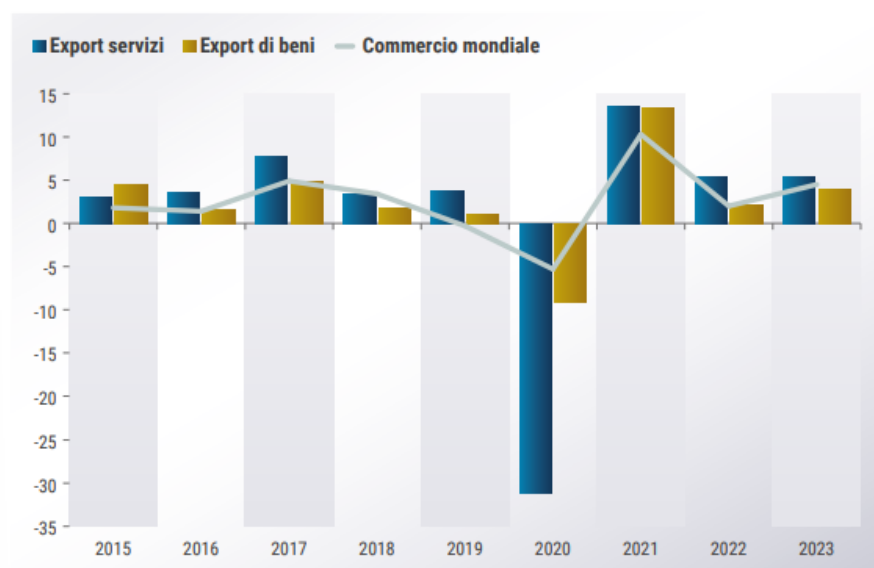


Grafico D
In rallentamento
la componente estera
(Tassi di crescita)

Fonte: elaborazioni e stime Centro Studi Confindustria su dati ISTAT e CPB.

L'impatto del conflitto russo-ucraino sulle imprese italiane è stato analizzato da Confindustria sulla base di un sondaggio condotto a marzo 2022. In linea generale, è emerso che la totalità delle imprese ha subito effetti negativi: sia quelle che intrattenevano già rapporti commerciali diretti con la Russia, sia quelle che hanno risentito della perdita di marginalità dovuta all'impennata dei prezzi e alle difficoltà di approvvigionamento lungo le rotte commerciali internazionali.

Tabella B - Quali sono i principali problemi determinati dal conflitto Russia-Ucraina per la tua impresa?

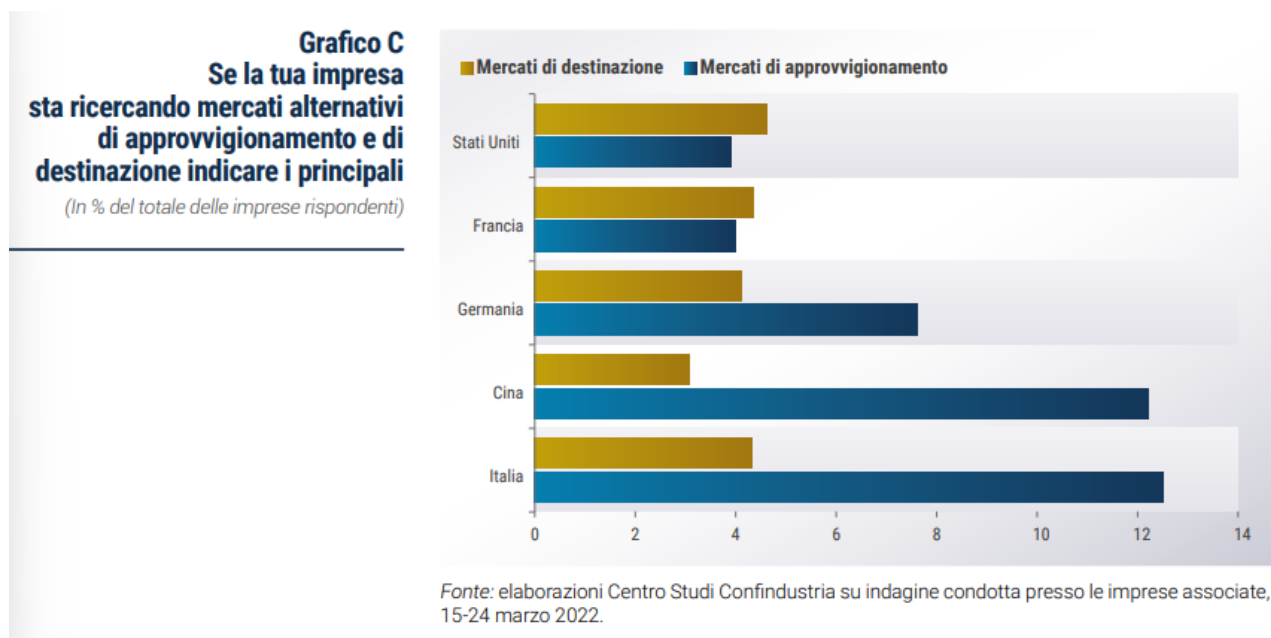
(% di imprese che hanno indicato "importante" o "molto importante")

	Tutte le imprese	No imp/exp	Imp/exp extra RUB	Imp/exp anche RUB	Anche unità locali in RUB
Aumento del costo dell'energia	93,0	90,0	95,1	92,0	93,0
Aumento del costo di materie prime	89,5	75,2	91,9	92,7	92,0
Difficoltà di approvvigionamento delle materie prime	78,8	62,1	82,1	82,1	81,0
Aumento del costo di input intermedi/semilavorati	61,1	47,3	63,3	64,2	73,0
Difficoltà di approvvig. di input intermedi/semilavorati	54,5	42,7	56,2	57,4	68,0
Difficoltà di incasso/pagamento (anche di tipo valutario)	37,1	21,8	20,2	58,9	73,0
Diminuzione/ostacoli alle esportazioni	39,9	8,2	25,5	65,8	80,0
Difficoltà legate a propri insediamenti produttivi nei paesi coinvolti	7,2	3,6	4,6	11,0	63,0

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su indagine condotta presso le imprese associate, 15-24 marzo 2022.

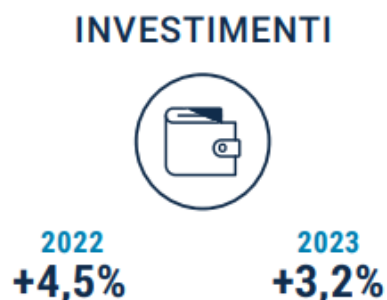
Ciò nonostante, l'effetto delle sanzioni sull'export italiano complessivo non sembrò comprometterne sensibilmente l'andamento, poiché i flussi verso la Russia rappresentavano l'1,5% del totale mondiale.

Un'ulteriore alternativa strategica al business russo per le aziende fu la ricerca di nuovi mercati, un'opzione che permise di reindirizzare una quota dei flussi commerciali verso altri paesi:



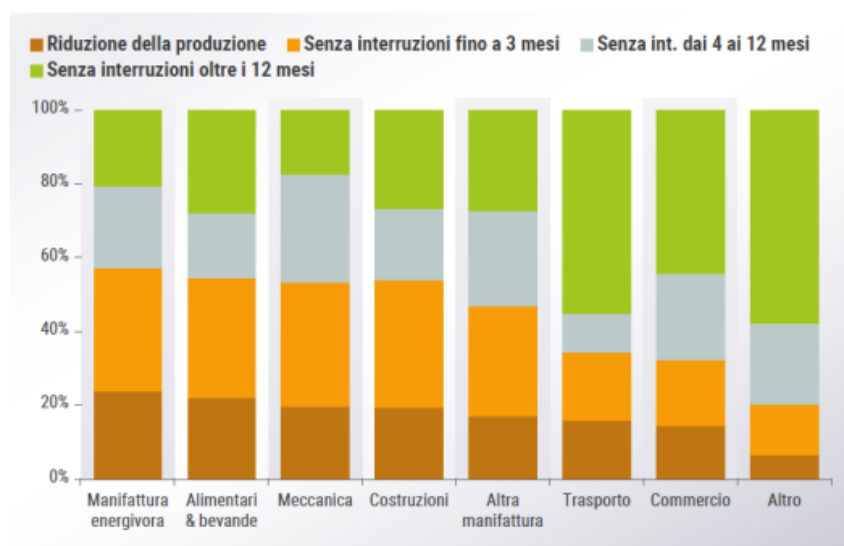
Del resto, le previsioni per 2023 non risultarono particolarmente allettanti: oltre ai beni soggetti a sanzioni, anche gli scambi di merci i cui codici doganali non rientravano nelle restrizioni subirono potenziali compromissioni, a causa delle difficoltà logistiche e della complessa gestione delle esportazioni. Gli investimenti, al contrario, registrarono una crescita del 4,5% nel 2022 e mantennero un trend positivo nel 2023 (+3,2%); tale dinamica fu trainata in particolare dal comparto delle costruzioni, grazie agli incentivi edilizi, e dagli

investimenti in impianti e macchinari avviati a partire dal 2021.



Nel settore industriale, oltre il 57% delle imprese registrò difficoltà logistiche anche su rotte commerciali diverse da quelle russe o ucraine, e più del 16% delle imprese dichiarò di aver ridotto la produzione. Tra queste ultime, 3 su 10 riportarono un calo superiore al 20%. Inoltre, il 30% del campione indicò di poter proseguire la propria attività senza sostanziali interruzioni per un massimo di soli tre mesi. A livello settoriale, le criticità maggiori si riscontrarono nelle industrie energivore (*energy intensive*), ma presentarono elevati rischi di tenuta anche i comparti alimentare, meccanico e delle costruzioni.

L'impresa ha ridotto la produzione? Se no, per quanto tempo potrà continuare senza sostanziali interruzioni?
(% di rispondenti sul totale, per macrosettore)



In conclusione, quindi, sebbene l'impatto complessivo delle sanzioni alla Russia non sia risultato determinante per l'economia nazionale nel suo complesso (Tabella 1), esso si è rivelato fortemente penalizzante per specifici settori produttivi (Tabella 2).

Prodotti esportati verso la Russia colpiti dalle sanzioni del 25 febbraio e 15 marzo

	Italia	Germania	Francia
In milioni di euro	686,5	3.308,2	1.944,0
In % dell'export di beni in Russia	8,9	12,4	30,4
In % dell'export di beni nel mondo	0,1	0,2	0,4
In % dell'export degli stessi prodotti nel mondo	1,7	2,1	2,9

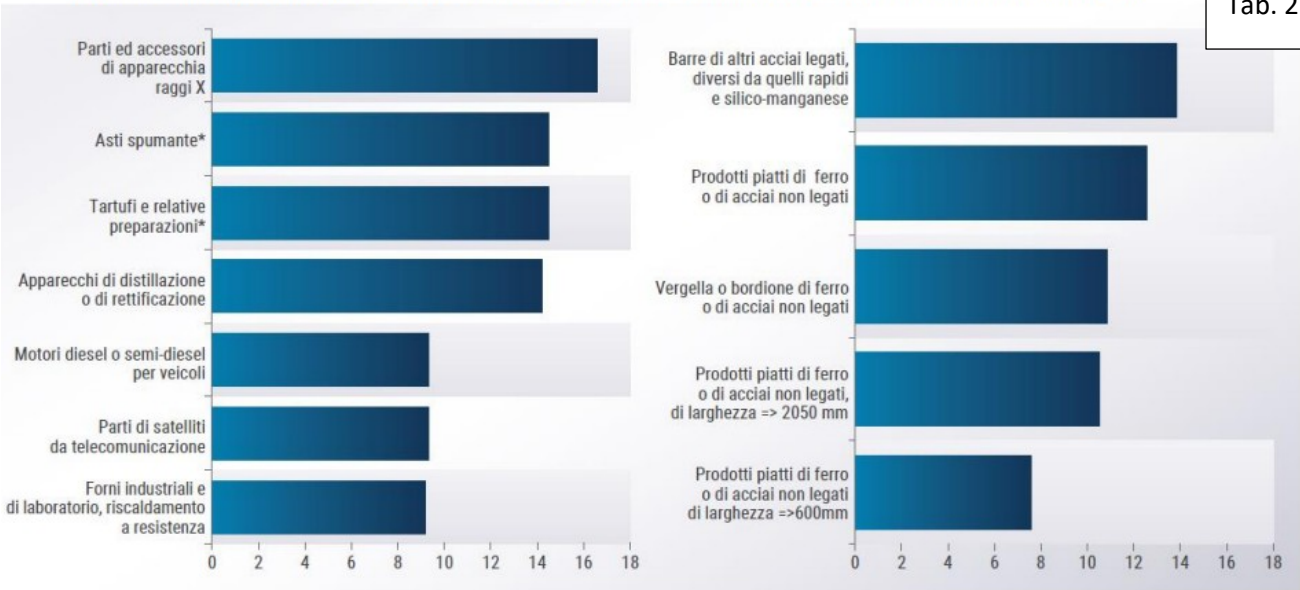
Tab. 1

Prodotti importati dalla Russia colpiti dalle sanzioni del 15 marzo

	Italia	Germania	Francia
In milioni di euro	317,8	159,1	84,2
In % dell'import di beni dalla Russia	2,3	0,6	0,9
In % dell'import di beni dal mondo	0,07	0,01	0,01
In % dell'import degli stessi prodotti dal mondo	2,1	0,7	0,8

Fonte: elaborazioni e stime Centro Studi Confindustria su dati Eurostat.

(In % dell'export italiano settoriale a sinistra e dell'import settoriale a destra, 2021)



Tab. 2

* Prodotti colpiti dalle sanzioni del 15 marzo 2022

Fonte: elaborazioni e stime Centro Studi Confindustria su dati Eurostat.

Alla luce di tali evidenze, molte aziende persero fiducia nel mercato russo e decisero di riprogrammare la destinazione dei propri capitali e dei relativi investimenti.

Tabella A - Interscambio dei principali paesi europei con la Russia

Export verso la Russia							
	Italia			Germania		Francia	
	% tot. settoriale		mln euro	% tot. settoriale		% tot. settoriale	
	2012-13	2021		2012-13	2021	2012-13	2021
Totale	2,7	1,5	7.696,4	3,4	1,9	1,9	1,3
👕 Abbigliamento	7,3	3,8	862,5	5,3	1,7	2,4	0,7
🛋 Mobili	8,0	3,1	332,8	2,9	1,0	1,5	0,9
🖨 Stampa e registrazione	2,8	3,0	1,0	5,4	6,3	0,2	0,0
🔧 Macchinari e apparecchiature	3,9	2,6	2.147,7	5,0	3,0	2,5	1,7
🧪 Chimica	2,3	2,1	701,8	3,1	2,3	2,4	1,8
🍷 Bevande	2,5	2,0	209,1	3,3	3,1	1,2	0,3
🐖 Pelle	4,6	1,7	384,3	3,2	0,9	1,3	0,8
🔩 Prodotti in metallo	3,0	1,7	380,4	3,6	1,9	1,3	1,0
🔌 Apparecchi elettrici	3,2	1,7	461,6	3,9	1,8	3,0	1,4
Import dalla Russia							
	Italia			Germania		Francia	
	% tot. settoriale		mln euro	% tot. settoriale		% tot. settoriale	
	2012-13	2021		2012-13	2021	2012-13	2021
Totale	5,2	3,7	17.597,9	4,4	2,4	2,1	1,6
🔥 Carboni fossili	14,9	56,5	675,0	13,0	22,0	12,1	30,6
🛢 Gas naturale e petrolio greggio	20,6	25,3	11.340,1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
🛢 Coke e prodotti petroliferi raffinati	30,4	15,1	1.334,9	13,6	12,7	16,3	17,2
🏭 Metalli di base	4,1	6,6	3.175,2	4,1	4,8	0,9	1,3
🌲 Legno	2,2	2,9	125,6	4,5	5,9	2,0	2,2
📄 Carta	1,0	1,5	109,1	0,7	0,7	0,0	0,0

2012-13: prima delle sanzioni e contro-sanzioni UE-Russia. Gas e petrolio: dati doganali incompleti per Germania e Francia.

Settori selezionati: peso della Russia per l'Italia > 1,5% nel 2021.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Eurostat.

Similmente, la Russia è destinazione del 1,9% dell'export tedesco (dal 3,4% nel 2012-2013) e dell'1,3% di quello francese (dall'1,9%). Dalla Russia proviene il 2,4% dell'import tedesco (dal 4,4%) e l'1,6% di quello francese (dal 2,1%).

L'indicazione di una generale perdita di importanza del mercato russo è confermata dal dettaglio settoriale. Il calo di tale paese come destinazione dell'export italiano è diffuso a tutti i principali settori. Nel manifatturiero, le perdite maggiori sono state registrate nell'arredamento (dall'8,0% pre-sanzioni, al 3,1% nel 2021), nel legno (da 5,5% all'1,2%), nell'abbigliamento (da 7,3% a 3,8%) e nei prodotti in pelle (da 4,6% a 1,7%; Tabella A). Ampi cali sono avvenuti anche nei prodotti agricoli e nei metalli.

**LA RUSSIA
È DESTINAZIONE E ORIGINE
PER L'ITALIA DI:**



1,5%



3,7%

Nel primo trimestre 2022, i dati forniti dalla Camera di Commercio Treviso-Belluno e Dolomiti, indicarono una diminuzione degli scambi commerciali con la Federazione Russa, che fino ad allora risultava un partner strategico per l'Italia; a fronte di un export attivo di 7,7 miliardi (pari all'1,5% del totale) e di un import di 14 miliardi (il 3% del totale), si verificò una contrazione delle vendite dell'8,4% e registrò, a causa del rincaro del gas un aumento nominale degli acquisti del 155%.¹⁹³

Per quanto riguarda il biennio 2023-2024, l'Agenzia ICE ha rilasciato i seguenti dati relativi al decremento delle esportazioni italiane, suddivisi per categoria di beni:

Scambi Commerciali (RUSSIA)		
Export italiano verso il paese: RUSSIA	2023	2024
Totale (mln. €)	4.659,98	4.294,09
Variazione (%)	-20	-7,3

¹⁹³https://www.tb.camcom.gov.it/uploads/SST/pdf/Commercio%20estero/Report_InterscambioRussiaUcraina_1trim2022.pdf

Merchi (mln. €)	2023	2024
Prodotti dell'agricoltura, pesca e silvicoltura	24,52	24,76
Prodotti delle miniere e delle cave	2,44	4,01
Prodotti alimentari	353,96	369,17
Bevande	172,81	263,13
Prodotti tessili	65,87	72,15
Articoli di abbigliamento (anche in pelle e in pelliccia)	741,32	694,34
Articoli in pelle (escluso abbigliamento) e simili	381,59	303,56
Legno e prodotti in legno e sugheri (esclusi i mobili); articoli in paglia e materiali da intreccio	22,72	21,07
Carta e prodotti in carta	17,99	16,52
Prodotti chimici	340,24	470,75
Prodotti farmaceutici di base e preparati farmaceutici	154,34	263,69
Articoli in gomma e materie plastiche	157,83	132,11
Altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	125,2	122,73
Prodotti della metallurgia	86,5	47,69

Prodotti in metallo, esclusi macchinari e attrezzature	272,84	225,81
Computer e prodotti di elettronica e ottica; apparecchi elettromedicali, apparecchi di misurazione e orologi	92,45	72,25
Apparecchiature elettriche e apparecchiature per uso domestico non elettriche	185,75	128,04
Macchinari e apparecchiature	1.077,31	693,17
Autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	68,96	48,59
Altri mezzi di trasporto (navi e imbarcazioni, locomotive e materiale rotabile, aeromobili e veicoli spaziali, mezzi militari)	7,97	4,28
Mobili	204,87	180,37
Prodotti delle altre industrie manifatturiere	98,67	131,53
Altri prodotti e attività	2,69	2,81

Elaborazioni Ambasciata d'Italia su dati Agenzia ICE di fonte ISTAT.

Per quel che concerne le importazioni, invece, la situazione italiana risulta la seguente:

Scambi Commerciali (RUSSIA)		
Import italiano dal paese: RUSSIA	2023	2024
Totale (mln. €)	4.061,62	3.489,64
Variazione (%)	-85	-14,1

Merchi (mln. €)	2023	2024
Prodotti dell'agricoltura, pesca e silvicoltura	235,97	43,33
Prodotti delle miniere e delle cave	1.479,02	2.069,88
Prodotti alimentari	52,5	32,95
Prodotti tessili	2,1	2,31
Articoli di abbigliamento (anche in pelle e in pelliccia)	0,67	1,1
Articoli in pelle (escluso abbigliamento) e simili	6,4	5,26
Coke e prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio	152,35	
Prodotti chimici	103,31	148,47
Prodotti della metallurgia	2.013,28	1.176,39
Prodotti in metallo, esclusi macchinari e attrezzature	1,22	0,1

Computer e prodotti di elettronica e ottica; apparecchi elettromedicali, apparecchi di misurazione e orologi	1,49	0,56
Apparecchiature elettriche e apparecchiature per uso domestico non elettriche	1,21	0,06
Macchinari e apparecchiature	1,68	1,78
Autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	1,7	1,1
Altri mezzi di trasporto (navi e imbarcazioni, locomotive e materiale rotabile, aeromobili e veicoli spaziali, mezzi militari)	2,65	2,93
Altri prodotti e attività	3,71	1,71

Elaborazioni Ambasciata d'Italia su dati Agenzia ICE di fonte ISTAT.

Anche testate giornalistiche come Il Sole 24 Ore hanno confermato che le importazioni dalla Federazione Russa nel 2023 sono crollate a seguito del blocco degli acquisti di gas. Tale scelta strategica, effettuata dall'Unione Europea per contrastare l'invasione dell'Ucraina, ha portato a una riduzione

delle importazioni stimata intorno all'85%, data la precedente e considerevole dipendenza energetica dalla Russia.

Il processo di diversificazione energetica, attuato gradualmente nel biennio 2022-2023 attraverso la sostituzione del metano russo con forniture algerine, azere e qatariote, ha gravato sul sistema produttivo nazionale in termini di costi energetici. Sul fronte commerciale, le esportazioni italiane verso la Federazione Russa hanno subito una drastica contrazione. Tale dinamica, accentuata dalle sanzioni e dalle conseguenti complessità di natura logistica e doganale, ha penalizzato in modo particolare alcuni settori chiave del Made in Italy, con forti ripercussioni nei comparti dell'automotive, del mobile, del tessile-calzaturiero e degli elettrodomestici.¹⁹⁴

Per ovviare alle misure restrittive, alcune imprese hanno canalizzato gli scambi commerciali verso paesi terzi (in particolare nell'area del Caucaso e dell'Asia Centrale) per poi destinare le merci in Russia. Secondo i dati del FMI, tali triangolazioni sono confermate dall'aumento esponenziale delle vendite verso paesi come il Kirghizistan (specialmente la regione di Talas), l'Armenia, il Kazakistan, la Georgia, l'Uzbekistan, il Tagikistan e l'Azerbaijan. Questi flussi di riesportazione verso la Federazione Russa dimostrano, come sottolineato dalla Banca Mondiale, che le esportazioni non si sono interrotte, ma proseguono per via indiretta tramite elusioni. Secondo diversi economisti,

¹⁹⁴<https://www.ilsole24ore.com/art/dallo-stop-gas-putin-primo-attivo-commerciale-dell-italia-mosca-AFUwZQXC>

questo fenomeno ha contribuito alla necessità di introdurre nuovi pacchetti sanzionatori¹⁹⁵.

A fine settembre 2025, dopo tre anni di un regime restrittivo sempre più complesso, Giuliana Ferraino, giornalista economica del “Corriere della Sera”, ha condotto uno studio sul commercio internazionale e sulle potenziali difficoltà burocratiche incontrate dalle imprese a causa delle normative sanzionatorie. In tale ambito, lo Studio Legale Padovan di Milano, punto di riferimento per le aziende italiane in materia di compliance con la Russia e partner di fiducia per Confindustria, Confcommercio e le Camere di Commercio, ha promosso un sondaggio coinvolgendo 66 aziende di diversi settori e dimensioni.

Dall'analisi è emerso che, se nel 2022 le imprese avevano dovuto riadattarsi repentinamente alle normative investendo nuove risorse economiche e amministrative, alla metà del 2025 la compliance normativa è stata riconsiderata: non più solo un onere, ma uno strumento per accrescere le proprie competenze e la capacità di adattamento in un quadro internazionale caratterizzato da mutamenti costanti.

Le aziende, infatti, hanno dovuto ristrutturarsi in base alle proprie possibilità: le realtà più strutturate hanno potenziato le risorse interne dedicate alla trade compliance, mentre altre si sono avvalse di consulenti esterni. Questo approccio ha permesso loro di gestire efficacemente i continui cambiamenti imposti da una situazione geopolitica globale in incessante evoluzione.

¹⁹⁵https://www.lastampa.it/economia/2024/06/13/news/boom_export_italiano_caucaso-14387099/

Per quanto riguarda lo specifico *case-study* russo, i dati riportati da Ferraino attestano che il 69,7% delle aziende intervistate intratteneva rapporti commerciali con la Russia già prima del 2022. Tale volume si è certamente ridotto in seguito al conflitto russo-ucraino, ma solo parzialmente: il 52,2% delle imprese, infatti, ha continuato a mantenere relazioni commerciali con la Federazione Russa, istituendo un dipartimento interno di *Trade Compliance* o affidandosi a consulenti esterni per garantire la legittimità di importazioni ed esportazioni.

Inoltre, è emerso che il 41,3% delle imprese italiane opterebbe per un ritorno sul mercato russo senza ulteriori cautele, qualora le condizioni lo permettessero. Molte realtà hanno proseguito le esportazioni verso la Russia anche dopo l'introduzione delle sanzioni: sebbene la maggior parte abbia operato nel pieno rispetto della compliance, alcune aziende (talvolta attive nel settore militare o produttrici di beni a duplice uso soggetti a restrizioni) sono finite al centro di indagini per presunte violazioni delle normative; tra i casi citati nelle cronache figurano, ad esempio, nomi come Fiocchi Munizioni, Camozzi Automation SpA e il Gruppo Beretta.¹⁹⁶

Ecco una versione corretta e stilisticamente armonizzata, con alcuni piccoli aggiustamenti per rendere il testo più fluido e preciso sotto il profilo economico:

¹⁹⁶<https://lespresso.it/c/economia/2024/7/2/quali-aziende-italiane-fanno-affari-in-russia-anche-dopo-embargo/51370>

Analizzando alcune fonti russe relative all'anno 2024, due articoli indicano l'Italia come il principale partner commerciale della Federazione. Secondo l'agenzia *Ria Novosti* (81), nel marzo 2024 l'Italia ha superato la Germania nel volume di esportazioni verso la Russia, nonostante il contestuale aumento del fatturato tedesco derivante dalle vendite nel Paese. Per quanto riguarda invece le importazioni dalla Russia, l'Italia mantiene la prima posizione, seguita da Ungheria e Slovacchia¹⁹⁷.

Notizie analoghe sono state diffuse da Sergey Pirogov, Rappresentante ad interim per il commercio della Federazione Russa in Italia, il quale ha annunciato un incremento del fatturato tra i due Paesi del 25% a partire da settembre 2024. Tale dichiarazione è stata rilasciata il 3 dicembre 2024, durante la conferenza per il 60° anniversario della Camera di Commercio Italo-Russa (CCIR).

Secondo i promotori dell'evento, questi dati riflettono una strategia della Federazione Russa volta a mantenere attive le relazioni internazionali con l'Unione Europea, nonostante il baricentro economico si sia progressivamente spostato verso l'Asia, i BRICS e i paesi del Sud globale.

Nota 81 - *RIA Novosti* (Agenzia di informazione internazionale russa) è stata l'agenzia di stampa di Stato sovietica tra il 1941 e il 1991, mantenendo tale ruolo per la Federazione Russa fino al 2013. Il 10 novembre 2014, *RIA Novosti* è stata assorbita dal nuovo gruppo editoriale statale *Rossija Segodnja*, il quale ha contestualmente lanciato la piattaforma multimediale *Sputnik*. Quest'ultima ha sostituito, nell'ambito dei servizi internazionali, le funzioni precedentemente svolte dalla stessa *RIA Novosti* e dall'emittente radiofonica *Golos Rossii*. Da allora, *RIA Novosti* opera come marchio all'interno del gruppo *Segodnja*, continuando a fornire notizie e servizi attraverso i propri canali digitali e il portale online *ria.ru*. I temi trattati dall'agenzia spaziano dalla politica all'economia, toccando anche finanza, scienze e cultura.

¹⁹⁷<https://www.kommersant.ru/doc/7326640>

Durante l'incontro è stato inoltre sottolineato come la CCIR rimanga una delle poche camere di commercio estere ancora operative nelle regioni russe¹⁹⁸.

Il presente elaborato, però, vuole esporre dei dati più circoscritti alla microeconomia delle aziende del Veneto.

Già il 24 febbraio 2022, a seguito dell'emanazione del primo pacchetto sanzionatorio per la crisi ucraina, la presidente di Confindustria Vicenza, Laura Dalla Vecchia, aveva evidenziato come l'export vicentino verso Russia e Ucraina fosse caratterizzato da una bilancia commerciale positiva di 380 milioni di euro annui (escludendo le vendite indirette). Dalla Vecchia esprime forte preoccupazione per il deficit energetico italiano, sottolineando che il 70% delle importazioni di gas proveniva dalla Russia, allora partner più conveniente in termini di prezzo¹⁹⁹.

Un'analisi condotta da Confartigianato del Veneto, relativa al periodo marzo 2022 – settembre 2023, ha rilevato per le aziende regionali una perdita di 500 milioni di euro, pari all'1,6 % del totale dell'export veneto e al 21,7% del volume d'affari diretto verso Russia (e Ucraina in questo studio). Tale contrazione ha colpito principalmente i settori dei beni di lusso, dei macchinari e delle attrezzature. Nonostante una lieve stabilizzazione dei prezzi energetici dopo lo

¹⁹⁸<https://tass.ru/ekonomika/22565667>

¹⁹⁹<https://www.confindustria.vicenza.it/notizie-ed-eventi/notizie/conflitto-russia-ucraina-commento-della-presidente-confindustria-vicenza-dalla-vecchia-VI34107>

shock iniziale, lo studio ha confermato per le imprese il raddoppio dei costi fissi legati a gas ed elettricità.²⁰⁰.

Tali percentuali sono state confermate da Confartigianato Imprese Marca Trevigiana per il territorio trevisano, dove si è registrato un calo di fatturato del 21,8% nelle medesime categorie merceologiche, con picchi di decremento ancora superiori per i settori del mobile e delle apparecchiature. In questo contesto, va ricordato che le sole aziende esportatrici della provincia di Treviso generavano il 24,3% dell'intero export regionale. Sul fronte delle importazioni dalla sola Russia, la riduzione percentuale stimata da questo studio microeconomico ha raggiunto il 70,6%²⁰¹.

L'analisi congiunturale condotta dalla Camera di Commercio di Treviso-Belluno-Dolomiti sul primo trimestre 2022 offre un utile confronto tra le dinamiche regionali e il quadro complessivo del Paese. In una prima fase, le esportazioni venete si sono dimostrate più resilienti rispetto alla media nazionale, mantenendo un segno positivo (+3%). Esaminando però i dati a livello settoriale, si evidenziano flessioni marcate in comparti strategici quali la metalmeccanica, l'occhialeria, la chimica e il farmaceutico. Al contrario, il flusso delle importazioni si è allineato perfettamente al trend italiano, registrando un

²⁰⁰<https://www.rainews.it/tgr/veneto/video/2024/02/analisi-confartigianato-veneto-aziende-artigiane-hanno-perso-500-milioni-di-euro-causa-guerra-russia-ucraina-ef85cc32-862d-47e8-998e-6c605c7663ed.html>

²⁰¹<https://confartigianatomarcatrevigiana.it/le-imprese-trevigiane-hanno-perso-oltre-130-milioni-di-euro-di-esportazioni-verso-russia-e-ucraina/#:~:text=di%20Oscar%20Bernardi%2C%20presidente%20Confartigianato%20Imprese%20Marca,euro%2C%20con%20una%20perdita%20secca%20del%202021%2C8%25>.

balzo in valore pari all'80,9%, una variazione determinata esclusivamente dalle tensioni sui prezzi delle materie prime energetiche e metallurgiche.²⁰²

Commercio con l'estero

Importazioni - esportazioni per trimestre e paese (Veneto e province, Italia)
valori in euro

Paese d'interscambio : **Russia - serie storica**

Territorio	anno	Totale import	Totale export
ITALIA	2021	18.645.326.206	7.670.637.169
	2022	27.159.087.911	5.816.642.401
	2023	4.061.346.450	4.633.102.212
	2024	3.490.680.854	4.384.536.015
	2025	1.355.534.209	2.659.745.083
VENETO	2021	547.713.092	1.315.515.748
	2022	959.379.917	1.095.573.004
	2023	205.782.255	960.590.309
	2024	48.569.635	835.006.129
	2025	14.163.124	558.915.166
BELLUNO	2021	732.241	42.916.481
	2022	223.708	24.864.986
	2023	0	26.132.248
	2024	0	29.112.260
	2025	0	19.224.468
PADOVA	2021	15.635.291	216.920.179
	2022	34.468.522	161.261.907
	2023	5.050.641	152.572.020
	2024	1.760.788	145.088.690
	2025	1.735.980	90.953.748
ROVIGO	2021	6.879.230	23.889.868
	2022	190.969.724	23.562.918
	2023	62.297.592	15.703.400
	2024	0	14.098.153
	2025	0	10.434.019
TREVISO	2021	18.164.863	319.326.585
	2022	14.157.802	255.223.363
	2023	5.480.021	244.468.250
	2024	330.714	206.781.293
	2025	35.261	137.931.155
VENEZIA	2021	288.016.414	69.995.938
	2022	363.403.098	76.584.859
	2023	63.997.403	50.114.443

²⁰²https://www.tb.camcom.gov.it/uploads/SST/pdf/Commercio%20estero/Report_InterscambioRussiaUcraina_1trim2022.pdf

	2024	32.363.933	28.521.631
	2025	1.364.484	17.427.580
VICENZA	2021	19.071.998	410.645.148
	2022	23.650.242	321.599.873
	2023	6.322.318	259.759.715
	2024	3.498.188	219.928.570
	2025	946.788	141.479.872
VERONA	2021	199.213.055	231.821.549
	2022	332.506.821	232.475.098
	2023	62.634.280	211.840.233
	2024	10.616.012	191.475.532
	2025	10.080.611	141.464.324

Elaborazioni dell'Ufficio di Statistica della Regione del Veneto

Analizzando i dati statistici rilevati dalla Regione del Veneto, si nota che, per quanto riguarda l'import a livello sia nazionale sia regionale, tra il 2021 e il 2022 si è verificato un forte incremento nominale, trainato dall'impennata dei prezzi delle materie prime. Tuttavia, l'analisi di dettaglio per provincia mostra un andamento non omogeneo sul territorio. A partire dal 2023, invece, il blocco delle importazioni di gas e petrolio ha determinato un drastico crollo dei valori d'acquisto.

Le esportazioni hanno seguito un trend di costante decrescita, con le eccezioni rappresentate dalle province di Venezia e Verona nel corso del 2022. Tale calo generalizzato riflette gli effetti del divieto di esportazione per i prodotti a duplice uso (*dual-use*) e le scelte strategiche di numerose aziende che, a causa della complessità nella gestione della compliance sanzionatoria, hanno preferito dirottare le proprie vendite verso mercati alternativi²⁰³.

²⁰³<https://statistica.regione.veneto.it/jsp/commercionuovo.jsp?D1=2023&D8=s&D7=075-Russia&D0=22&B1=Visualizza>

Tali dati sono stati confermati anche dalla stampa locale, che ha indicato una contrazione di 267 milioni di euro tra il 2021 e il 2022, pari a una flessione del 21,8%. Questa perdita è stata attribuita all'impennata delle bollette energetiche, alla difficoltà di approvvigionamento delle materie prime, all'aumento dei costi logistici e al calo delle esportazioni verso Russia e Ucraina (il riferimento congiunto a entrambi i Paesi spiega la discrepanza rispetto alle statistiche più specifiche riportate in altre sezioni di questo lavoro). Inoltre, le cronache locali hanno ribadito la vulnerabilità dei comparti già citati, aggiungendo che settori chiave come abbigliamento, pelletteria, apparecchiature elettriche, prodotti in metallo e mobili (pilastri del *Made in Italy*) vedono il coinvolgimento diretto di ben 16.365 imprese artigiane venete. Oltre alle statistiche e alle fonti documentali, il presente elaborato si avvale di una fonte orale diretta: il *case study* dell'azienda presso cui opero che, nonostante l'attuale regime restrittivo, mantiene tuttora relazioni commerciali con la Federazione Russa.

L'azienda, con sede a Schio (in provincia di Vicenza), “*OVA Dosing and Filling Technology Italia S.r.l.*”, è specializzata nella vendita di macchinari per la panificazione e la pasticceria industriale. Sin dall'apertura della sua sede produttiva in Spagna, la società ha instaurato relazioni commerciali nella maggior parte dei mercati globali, fatta eccezione, allo stato attuale, per quello asiatico, consolidando la Russia come uno dei propri mercati strategici fondamentali.

In territorio russo, l'azienda non si avvale soltanto di un agente di rappresentanza locale, ma vanta una rete di clienti storici di rilievo, caratterizzati da considerevoli dimensioni operative e un'elevata capacità economica all'interno del *settore food*.²⁰⁴.

Ovviamente, l'introduzione delle sanzioni ha reso necessaria una profonda riorganizzazione aziendale, con l'adozione di strumenti e risorse atti a garantire esportazioni in piena conformità legislativa. Gestire questo mercato in qualità di socio unico e amministratore richiede il superamento di adempimenti complessi e delicati. Il primo passo indispensabile è verificare che i macchinari esportati corrispondano a un codice doganale non soggetto a blocchi. Per farlo, diventa fondamentale incrociare le consulenze legali con quelle ingegneristiche, analizzando ogni singola componente degli impianti prima della spedizione per escludere qualsiasi corrispondenza con le liste dei prodotti a duplice uso (*dual-use*). Altrettanto rigorosa deve essere la due diligence sulla controparte russa, mirata ad accertare che proprietari, soci e figure apicali non siano inseriti negli elenchi dei soggetti sanzionati. Nel settore degli impianti industriali alimentari, dove i tempi di costruzione oscillano tra i 10 e i 14 mesi, questo controllo non può essere una tantum, ma va ripetuto ciclicamente per non farsi sorprendere dai continui aggiornamenti dei pacchetti sanzionatori europei²⁰⁵.

²⁰⁴ [Ova Dosing & Filling Technology Italia Srl, - USD 3.73 Million Exports](#), fonte orale amministratore Vallortigara Sarah

²⁰⁵ fonte orale: amministratore Vallortigara Sarah

A tutto ciò si aggiunge lo sbarramento dei pagamenti: se i flussi verso la Russia sono ormai azzerati, la ricezione dei fondi contrattuali è ancora possibile ma viaggia su un canale strettissimo. Gli istituti operativi sono pochissimi, tra cui Intesa Sanpaolo, che mantiene una presenza in Russia limitata all'ordinaria amministrazione, e UniCredit, le cui transazioni mostrano però un andamento decisamente più altalenante.

A partire da febbraio 2025, la policy della maggior parte degli istituti di credito europei ha imposto il rifiuto dei pagamenti in Euro provenienti dalla Russia. Questo scenario ci ha costretti ad aprire un conto corrente in Rubli e a implementare, nelle nostre procedure finanziarie e amministrative, strumenti di copertura assicurativa e bancaria (come i contratti di cambio a termine) per fissare il tasso di conversione ed evitare perdite derivanti dalla volatilità della valuta russa. In casi specifici, si registrano ancora ricezioni in euro, in particolare tramite UniCredit e OTP Bank Ungheria.

Al momento della ricezione dello SWIFT, l'operazione viene temporaneamente bloccata per consentire agli uffici di compliance bancaria di verificare la documentazione a supporto: contratto di compravendita, visura della società ordinante, fatture, bolle di esportazione (DAE), packing list e dichiarazioni di manleva firmate dal venditore. Tali documenti servono a esonerare la banca da ogni responsabilità, attestando la regolarità della transazione commerciale secondo le normative vigenti. Si sono verificati, inoltre, casi di stallo delle transazioni presso le banche intermediarie, specialmente laddove non sussista un canale diretto tra l'istituto europeo e la

banca russa; una condizione che, fatta eccezione per le citate Intesa Sanpaolo e UniCredit, è ormai quasi del tutto venuta meno.²⁰⁶

Sul piano della logistica, la scelta della resa della merce deve necessariamente ricadere sulla clausola franco fabbrica tramite *l'Incoterm FCA*. Al momento dello sdoganamento, infatti, le autorità doganali esigono dichiarazioni vincolanti che certifichino l'impiego di trasportatori che non siano russi o bielorusi, oltre a una conferma definitiva sulla destinazione finale del carico. Poiché le ispezioni fisiche e i controlli sui documenti sono ormai rigorosissimi, diventa vitale un'accortezza pratica: nessun materiale di consumo utile al montaggio deve essere caricato sui camion se non compare in modo esplicito nel packing list, completato dalla sua scheda tecnica e dall'indicazione dell'uso previsto.

La corretta emissione della documentazione di esportazione UE, integrata dalle analisi *dual-use*, rappresenta un pilastro imprescindibile dell'intero processo.

In fase di negoziazione contrattuale, uno dei punti più complessi riguarda le clausole di risoluzione per forza maggiore. Queste devono prevedere la possibile evoluzione delle misure restrittive (come l'estensione delle sanzioni al nostro codice doganale) o qualsiasi altro evento sanzionatorio che possa compromettere la conclusione dell'accordo. Per tutelarci, abbiamo adottato una strategia di pagamento che prevede la copertura del 90% del prezzo prima

²⁰⁶ www.unicreditgroup.eu, 19 giugno 2025, group.intesasnpaolo.com, 16 marzo 2022, fonte orale: amministratore Vallortigara Sarah

della spedizione: un anticipo del 20% alla firma, il 30% dopo tre mesi e il 40% alla notifica di merce pronta. Questo ci consente di mantenere la liquidità necessaria (data l'impossibilità per il compratore di fornire garanzie bancarie nel contesto geopolitico attuale) e di ridurre il rischio di insolvenza. Tuttavia, sorge spesso un conflitto sulla richiesta di rimborso degli acconti in caso di risoluzione anticipata. Gestiamo tale eventualità con estrema cautela: il rimborso non può essere totale, ma deve essere inteso al netto dei costi sostenuti. Sebbene l'acquisto delle materie prime sia facilmente quantificabile, risulta molto più complesso computare i costi di progettazione e le ore di lavorazione effettuate fino al momento della risoluzione. In contesti ordinari, tali controversie verrebbero risolte in via giudiziaria; tuttavia, nel caso specifico della Russia, il ricorso a percorsi legali trova oggi pochissimo fondamento pratico per evidenti ragioni di esigibilità e cooperazione internazionale.

In primo luogo, i pagamenti verso la Russia in Euro sono attualmente vietati ed è pressoché impossibile reperire Rubli sul mercato per emettere un eventuale rimborso in tale valuta. Anche per una realtà come la nostra, che dispone di un conto corrente in Rubli presso Banca Intesa Russia, tale operazione non risulta praticabile: il saldo viene infatti azzerato in pochi giorni a causa della conversione automatica in Euro, necessaria per attivare le coperture assicurative sul cambio precedentemente menzionate.

Sotto il profilo strettamente giuridico, emerge un'ulteriore criticità di difficile soluzione. Anche qualora si optasse per l'arbitrato internazionale, l'attuale isolamento geopolitico della Federazione Russa rende fortemente

problematica l'attuazione di qualsiasi procedura di esecuzione forzata in loco. Questo quadro è aggravato dall'atteggiamento dei committenti russi, i quali impongono regolarmente clausole contrattuali che individuano il territorio nazionale come unico foro competente per la risoluzione dei contenziosi. Una condizione, questa, che cancella in partenza qualsiasi tutela di imparzialità o reale applicabilità di un'eventuale sentenza.²⁰⁷

Un ulteriore ostacolo alle vendite nel territorio della Federazione Russa riguarda l'installazione e il collaudo dei macchinari da parte di personale europeo. Sebbene i visti lavorativi vengano ancora rilasciati con relativa regolarità (previa presentazione al Consolato dell'invito ufficiale del cliente) le principali criticità risiedono nei collegamenti aerei e nelle procedure d'ingresso. I trasferimenti verso Mosca sono caratterizzati da un'elevata imprevedibilità. A causa dei blocchi e delle ispezioni improvvise all'aeroporto di Vnukovo, capita spesso che i voli vengano dirottati all'ultimo momento su San Pietroburgo, determinando pesanti ripercussioni logistiche per il personale tecnico e slittamenti nell'avvio dei lavori. A queste criticità si sommano le forti limitazioni nei canali di comunicazione: i sistemi di messaggistica istantanea come *Telegram* e *WhatsApp* mostrano una spiccata instabilità a causa dei filtri e delle schermature applicate dalle autorità locali. Nelle regioni più isolate la situazione peggiora, e persino le vecchie linee telefoniche saltano,

²⁰⁷ Sanzioni contro la Russia e arbitrato internazionale: Quattro domande e risposte | Oblin <https://share.google/QEvaa7AFCarEyRkcd>, fonte orale: amministratore Vallortigara Sarah

compromettendo i flussi informativi tra l'azienda in Italia e i tecnici presso il luogo di lavoro.²⁰⁸

Ma il vero punto debole di tutta la catena è l'assistenza post-vendita. Qui si rasenta il paradosso: ci sono componenti che la dogana fa passare senza problemi se viaggiano montati dentro l'impianto completo, ma che diventa legalmente impossibile spedire da soli come pezzi di ricambio. In una spedizione isolata, infatti, tali componenti assumerebbero codici doganali propri, spesso soggetti a sanzioni.

Un documento che a breve inizieremo a richiedere per una maggior tutela, sarà l'Informazione Tariffaria Vincolante (ITV). Si tratta di decisioni amministrative europee relative alla normativa doganale che vincolano tutte le Autorità doganali dell'Unione Europea. Tali decisioni impongono di riconoscere all'operatore economico che ne ha fatto richiesta, e che sia stata ufficialmente evasa, il codice tariffario indicato per l'ordine ricevuto e analizzato. È importante sottolineare che l'ITV si riferisce a una singola tipologia di merce oggetto di un unico ordine da esportare. Questo documento è rilevante in quanto attribuisce certezza giuridica sulla classificazione doganale della merce da esportare, grazie al vincolo che stabilisce tra le due parti. Ha una validità di 6 anni dalla data di comunicazione dell'accettazione²⁰⁹.

²⁰⁸Euronews, “La Russia rafforza il controllo su Internet: bloccate le chiamate via WhatsApp e Telegram”, fonte orale: amministratore Vallortigara Sarah

²⁰⁹www.adm.gov.it/portale/dogane/operatore/classificazione-delle-merci/informazioni-tariffarie-vincolanti-itv

A ciò si aggiunge il problema della teleassistenza: nel nostro settore è fondamentale l'intervento da remoto dei programmatori software, ma in Russia la stabilità della connessione internet è spesso insufficiente per garantire tali operazioni. Ciò costringe il compratore a interrompere la produzione per il tempo necessario a organizzare un intervento fisico dei tecnici.

Dal punto di vista strategico, un fattore determinante è il rischio Paese, legato in particolare alla possibile nazionalizzazione delle grandi imprese del settore alimentare. Questi colossi russi stanno progredendo rapidamente nello sviluppo tecnologico, cercando di rendersi indipendenti dall'ausilio delle aziende europee.

Nonostante le oggettive difficoltà e i rischi bilaterali, la capacità di investimento delle grandi aziende russe appare, almeno nel comparto della meccanica alimentare, ancora molto elevata e mirata alla soddisfazione della domanda interna. Paradossalmente, l'attuale economia di guerra sembra alimentare in queste realtà una certa propensione all'investimento e all'ottimismo. Al contrario, le imprese italiane sono chiamate a una ricerca costante di mercati alternativi, con l'obiettivo di differenziare il portafoglio clienti e mitigare i rischi derivanti dal commercio internazionale in scenari geopolitici instabili²¹⁰.

²¹⁰Vallortigara Sarah, fonte orale, amministratore “OVA Dosing and Filling Technology Italia S.r.l.”

6. LE NUOVE MISURE ADOTTATE DALL'UE SUI PAGAMENTI DA FEBBRAIO 2024

Il Consiglio ha adottato, nel febbraio 2024, un regolamento che rende i pagamenti istantanei pienamente disponibili in euro per consumatori e imprese nell'UE e nei paesi del SEE (82) ²¹¹.

Le nuove norme migliorano l'autonomia strategica del settore economico e finanziario europeo, contribuendo a ridurre l'eccessiva dipendenza da istituzioni e infrastrutture finanziarie di paesi terzi. Il miglioramento delle possibilità di mobilitare flussi di cassa porta senza dubbio benefici a cittadini e imprese e consente l'offerta di servizi innovativi a valore aggiunto.

Il regolamento sui pagamenti istantanei, inoltre, permette di trasferire denaro entro dieci secondi in qualsiasi momento della giornata, anche al di fuori dell'orario di ufficio, non solo all'interno dello stesso paese, ma anche verso un altro Stato membro dell'UE. Il quadro regolamentare recepisce anzitutto le peculiarità sistemiche dei Paesi non appartenenti all'area euro. Sotto il profilo operativo, gli intermediari finanziari che già offrono bonifici ordinari in euro hanno l'obbligo di integrare nei propri servizi la ricezione e l'esecuzione dei pagamenti istantanei nella medesima valuta. Sul piano tariffario, il legislatore europeo ha imposto un principio di equivalenza, stabilendo che le eventuali commissioni non debbano eccedere quelle previste per i bonifici standard²¹².

Nota 82 - Regolamento (UE) 2024/886 del 26 febbraio 2024, atto normativo che modifica i precedenti regolamenti sui bonifici SEPA (Single Euro Payments Area) e sulle transazioni transfrontaliere.

²¹¹ Council of the Europe, Council adopts regulation on instant payments, 26 febbraio 2024.

²¹² Ibidem

Parallelamente, il regolamento interviene sull'architettura del sistema modificando la Direttiva sul carattere definitivo del regolamento (SFD), garantendo così un accesso diretto ai sistemi di pagamento anche agli istituti di pagamento e agli istituti di moneta elettronica (IP e IMEL).

Di conseguenza, questi soggetti sono tenuti a offrire il servizio di invio e ricezione di bonifici istantanei, dopo un periodo transitorio. Il regolamento include adeguate garanzie per garantire che l'accesso dei PIEMI ai sistemi di pagamento non comporti rischi aggiuntivi per il sistema.

In base alle nuove norme, i fornitori di servizi di pagamento istantaneo devono verificare la corrispondenza tra l'IBAN e il nome del beneficiario, al fine di avvisare il pagatore di possibili errori o frodi prima che venga effettuata una transazione. Nel regolamento è inclusa una clausola di revisione che prevede l'obbligo per la Commissione di presentare una relazione contenente una valutazione dell'andamento delle commissioni di credito²¹³.

7. IDE DAL 2022 PER COSTRINGERE LE GRANDI AZIENDE CHE AVEVANO CONTRATTI DI INVESTIMENTO A COMPRARE IN RUBLI

A partire da marzo 2022, la Federazione Russa ha introdotto una serie di decreti presidenziali che hanno profondamente modificato il regime degli

²¹³<https://www.regulationtomorrow.com/2023/11/council-of-the-eu-and-parliament-reach-provisional-agreement-on-instant-payments/>

investimenti diretti esteri e il quadro dei pagamenti internazionali (83).

L'obiettivo era duplice: da un lato contenere la fuga di capitali e le pressioni sul cambio rublo/dollaro, dall'altro costringere le imprese estere con contratti di investimento già in essere a continuare le proprie operazioni utilizzando il rublo come valuta di regolamento.

Il decreto n. 95 del 5 marzo 2022 ha stabilito un nuovo regime di adempimento delle obbligazioni finanziarie verso i cosiddetti "creditori provenienti da Stati ostili", prevedendo che i debiti superiori a 10 milioni di rubli al mese venissero saldati in rubli, versati in conti speciali di tipo "C" aperti presso banche russe, senza che i creditori potessero liberamente trasferire tali fondi all'estero²¹⁴.

A ciò si è aggiunto, nel maggio 2022, il decreto n. 254 che ha esteso ai soggetti societari non azionari (come le LLC) le limitazioni sulla distribuzione degli utili, imponendo che i dividendi destinati a investitori di Stati ostili fossero corrisposti in rubli e tramite conti vincolati di tipo "S"²¹⁵.

Nota 83 - A partire dal marzo 2022, il Presidente Putin ha firmato una serie di decreti emergenziali (tra cui i decreti n. 81, n. 95 e n. 126) che hanno ridisegnato i confini del diritto societario e dei flussi finanziari internazionali, istituendo il concetto legale di "Paesi Ostili" (Unfriendly Countries), che include l'Italia e tutti gli Stati membri dell'UE.

²¹⁴ Morgan Lewis. (2022, March 7). Update: Russia adopts decree on repayment in Russian rubles of debt to foreign creditors. In <https://www.morganlewis.com/pubs/2022/03/update-russia-adopts-decree-on-repayment-in-russian-rubles-of-debt-to-foreign-creditor>

²¹⁵ Baker McKenzie. (2022, May 5). New Russian Presidential Decree imposes new restrictions on distribution of profits and introduces certain clarifications to the existing limitations. In <https://sanctionsnews.bakermckenzie.com/new-russian-presidential-decree-imposes-new-restrictions-on-distribution-of-profits-and-introduces-certain-clarifications-to-the-existing-limitations/>

Ulteriori misure hanno inasprito il quadro. Il decreto n. 520 del 5 agosto 2022 ha introdotto restrizioni sugli investimenti esteri nei settori energetico e finanziario, bloccando operazioni di fusione e acquisizione e imponendo autorizzazioni presidenziali per transazioni che coinvolgevano società russe strategiche²¹⁶. Successivamente, con il decreto n. 138 del 3 marzo 2023, è stato introdotto il sistema dei conti di tipo “In”, attraverso i quali gli investitori stranieri possono detenere titoli russi o reinvestire utili, ma sempre in rubli e con vincoli stringenti alla movimentazione internazionale²¹⁷.

Queste politiche hanno avuto un impatto significativo sulle grandi aziende europee, che si sono trovate di fronte al dilemma di rispettare le normative russe rischiando violazioni delle sanzioni occidentali, oppure sospendere o dismettere i propri investimenti. In questo contesto si inserisce il caso di Intesa Sanpaolo, principale banca italiana presente in Russia, che ha dovuto chiedere un'autorizzazione diretta del Cremlino per poter cedere o ridurre la propria esposizione nel Paese²¹⁸.

²¹⁶ Global Trade Alert. (2022, August 5). Russia: Restrictions on foreign investment and commercial transactions in the energy and financial sector. In <https://globaltradealert.org/state-act/66720-russia-restrictions-on-foreign-investment-and-commercial-transactions-in-the-energy-and-financial-secto>

²¹⁷ Denuo Legal. (2023, March 3). Presidential Decree No. 138 introduces “In”-type accounts for foreign investors. In <https://denuo.legal/en/insights/news/250703/>

²¹⁸ Reuters. (2023, September 29). Russia: Italian bank Intesa Sanpaolo gets Putin’s approval to sell or dispose of its assets in country. In <https://www.reuters.com/markets/europe/russia-italian-bank-intesa-sanpaolo-gets-putins-approval-sell-or-dispose-its-assets-2023-09-29/>

La stessa banca aveva sostenuto attività culturali e di relazione tramite la “*Fondazione Conoscere Eurasia*” (84), ma a partire dal 2022 ha progressivamente ridotto la propria operatività in Russia sotto la pressione delle autorità europee e delle restrizioni locali.

Le misure adottate dal Cremlino dopo il 2022 mostrano come la leva della valuta e dei meccanismi di investimento sia stata utilizzata non solo come strumento difensivo per proteggere l’economia nazionale, ma anche come forma di pressione nei confronti delle multinazionali occidentali, costrette a scegliere tra l’adeguamento alle regole russe e l’uscita dal mercato.

Nota 84 – “*Fondazione Conoscere Eurasia*” è uno strumento di soft power che ha rappresentato per quasi due decenni la diplomazia economica e culturale tra Italia e Russia. Nel Forum di Verona, presieduto per anni da Antonio Fallico (storico responsabile delle attività di Intesa Sanpaolo a Mosca), la fondazione organizzava ogni anno il celebre Forum Economico Eurasiatico di Verona, riunendo i vertici di aziende di Stato russe, banchieri, ministri e imprenditori italiani per siglare accordi miliardari nei settori dell’energia, delle infrastrutture e della manifattura. Nel 2022, con l’avvio dell’invasione e il varo dei primi pacchetti sanzionatori, questo canale geopolitico è diventato insostenibile. Il Forum di Verona è stato bruscamente delocalizzato (prima a Baku, in Azerbaijan, poi a Samarcanda, in Uzbekistan) per cercare di mantenere in vita i rapporti con l’Asia centrale, ma lo storico cordone ombelicale economico e culturale tra Milano e Mosca è andato progressivamente a dissolversi.

CONCLUSIONI FINALI

Nella parte storica ho evidenziato come la transizione russa sia stata caratterizzata da una "de-civilizzazione" economica e sociale. La fine dell'URSS non ha portato a una democrazia di mercato stabile, ma a un sistema ibrido, dominato da reti grigie di potere e da una profonda disuguaglianza, lasciando in eredità un Paese che necessitava di una radicale ricostituzione dell'autorità statale e di una nuova direzione strategica. I tentativi di riforma di Gorbačëv (*perestrojka e glasnost*) hanno involontariamente accelerato il collasso; il crollo dell'Unione Sovietica nel 1991 ha così inaugurato la stagione della "terapia *shock*". Sotto la presidenza di El'cin e l'influenza del gruppo *Gajdar*, infatti, la Russia ha tentato un passaggio rapidissimo all'economia di mercato. Tuttavia, la liberalizzazione dei prezzi e la privatizzazione di massa non hanno prodotto la sperata classe di piccoli imprenditori: uno degli esiti più significativi degli anni Novanta è stata, al contrario, la nascita dell'oligarchia russa.

Le dinamiche successive nei rapporti tra Mosca, la NATO e l'Unione Europea mostrano una spirale di crisi che, oggi, appare insanabile. All'atto pratico, l'equilibrio globale non ha saputo offrire alla Russia post-sovietica un ruolo geopolitico che il Cremlino non considerasse marginale o penalizzante. Il legame con Bruxelles ha vissuto una vistosa contraddizione: una fitta rete di scambi commerciali, trainata soprattutto dal gas e dal petrolio, che non è bastata a evitare lo scontro politico. In questo scenario, la stessa Italia ha

dovuto abbandonare la sua storica postura di "mediatore" per schierarsi stabilmente nel blocco atlantista. È il segno dei tempi: i margini per la diplomazia si sono azzerati, lasciando spazio a una contrapposizione che ridisegna la stessa identità europea. Il tramonto definitivo dell'asse Berlusconi-Putin, seguito dall'esplosione del conflitto, ha così spazzato via anni di cooperazione economica pragmatica, sostituendoli con un clima di totale reciproca diffidenza. L'Italia entra nel 2026 con un profilo energetico diversificato e una postura geopolitica che vede nella Russia non più un partner difficile ma necessario, bensì una minaccia sistemica alla stabilità europea.

La successiva analisi dell'evoluzione del regime sanzionatorio, dal 2014 fino ai pacchetti più recenti del 2025 e 2026, permette di trarre conclusioni fondamentali sulla natura della risposta europea all'aggressione russa e sulle conseguenze irreversibili per il sistema produttivo italiano. Il passaggio dalle misure restrittive del 2014 (focalizzate sulla Crimea e su tecnologie estrattive specifiche) ai pacchetti massicci post-2022 (venti pacchetti sanzionatori con quello recentissimo di fine aprile 2026) segna una mutazione genetica della politica estera dell'UE. Le sanzioni non sono più soltanto uno strumento di pressione diplomatica, ma sono diventate il motore della divisione strutturale. Se inizialmente l'interscambio con la Russia era ostacolato, oggi è tecnicamente e giuridicamente proibito in quasi tutti i settori vitali: dalla siderurgia ai diamanti, dai software gestionali ai servizi finanziari.

Sotto il profilo operativo, l'elemento di maggiore criticità per le imprese nazionali coincide con la progressiva stratificazione normativa. L'introduzione di categorie giuridiche quali i prodotti "*quasi dual-use*", le "*clausole no-Russia*" e i doveri di vigilanza sulle controllate estere ha spostato il baricentro del commercio internazionale verso la compliance legale. La necessità di strutturare complessi protocolli di due diligence ha reso la permanenza sul mercato russo economicamente svantaggiosa anche in assenza di embarghi diretti, a causa dei rischi penali e reputazionali connessi. Sotto il profilo settoriale, i provvedimenti hanno reciso i pilastri storici della cooperazione bilaterale: il divieto di assistenza tecnica per i gasdotti e le restrizioni sul GNL hanno scardinato l'interdipendenza energetica, mentre il blocco alle forniture aeronautiche e ai sistemi di IA ha interrotto collaborazioni industriali d'avanguardia, favorendo il subentro di player extra-europei nelle quote di mercato un tempo presidiate dall'Italia. Nel delineare un bilancio, l'intelaiatura sanzionatoria mostra una sostanziale stabilizzazione. Il costo sostenuto dall'Italia in termini di contrazione delle esportazioni e sicurezza degli approvvigionamenti appare elevato; tuttavia, la coesione del blocco occidentale e l'esclusione di Mosca dal sistema SWIFT hanno strutturato un isolamento finanziario difficilmente aggirabile. Lo strumento sanzionatorio si configura ormai come prassi ordinaria nelle relazioni internazionali, rappresentando un crinale geopolitico per l'intera Unione Europea. Nel caso italiano, ciò ha evidenziato una fragilità strutturale asimmetrica, concentrata nei comparti d'eccellenza della meccanica, del lusso e del settore agroalimentare.

L'evidenza dei dati evidenzia d'altro canto una resilienza del sistema economico nazionale superiore alle stime di partenza. Pur a fronte dello *shock* inflattivo e della crisi energetica che hanno contrassegnato il biennio 2022-2023, il comparto industriale ha completato una rapida diversificazione geografica, focalizzando i propri investimenti verso l'area nordamericana e le economie in crescita dell'Asia centrale. Questo processo di *de-risking* ha permesso di mitigare la perdita del mercato russo, che per molti distretti industriali rappresentava una quota rilevante del fatturato estero. Tuttavia, non si può ignorare il costo strutturale di questa transizione. La ricerca ha messo in luce che:

- La crisi energetica ha accelerato la necessità di una sovranità energetica europea che insiste sugli investimenti in energie rinnovabili;
- Le sanzioni finanziarie hanno reso i costi di transazione e la logistica estremamente onerosi, penalizzando le piccole e medie imprese meno strutturate per gestire la complessità burocratica dei controlli *dual-use*.

In definitiva, se le sanzioni non hanno provocato il crollo immediato del sistema russo ammortizzato dal rapido riorientamento dei flussi verso i partner dei BRICS, sul lungo periodo si stanno rivelando efficaci nel logorare i legami finanziari e tecnologici più importanti per Mosca. Per l'Italia, la vera partita del futuro non si giocherà solo sulla capacità di monitorare questi provvedimenti, ma sul consolidamento di quell'autonomia strategica e di quella

diversificazione commerciale che il conflitto in Ucraina ha trasformato in una necessità non più rimandabile.

L'analisi condotta a livello microeconomico sulle aziende del Veneto ha permesso di osservare come le sanzioni non abbiano colpito in modo uniforme, ma abbiano generato dinamiche divergenti a seconda della dimensione aziendale e del settore merceologico:

- **Costi di Riconversione:** a livello micro, l'effetto sanzionatorio si è manifestato non solo come perdita di fatturato, ma come un drastico aumento dei costi di transazione. Le aziende venete hanno dovuto affrontare oneri burocratici per l'accertamento della conformità *dual-use* e la ristrutturazione delle linee logistiche, che hanno eroso i margini di profitto già messi a dura prova dal rincaro delle materie prime.
- **Costi di resilienza:** davanti ai blocchi normativi, il tessuto produttivo locale ha mostrato una forte capacità di adattamento. Diverse imprese hanno riorganizzato i propri flussi commerciali sfruttando *hub logistici* intermedi in paesi terzi, come la Turchia, il Kazakistan o l'Armenia, per mantenere attivi i canali di fornitura. Altre aziende, muovendosi in un'ottica di lungo periodo, hanno accelerato il proprio ingresso nei mercati emergenti del Golfo e del Sud-est asiatico. Questa flessibilità operativa ha scongiurato il rischio di una crisi sistemica, convertendo l'improvvisa chiusura del mercato russo in una spinta decisiva verso aree geografiche caratterizzate da un minor rischio geopolitico.

In definitiva, il caso studio veneto dimostra che, sebbene il tessuto microeconomico italiano abbia subito un colpo significativo in termini di volumi esportati, la capacità di riposizionamento strategico delle singole imprese ha impedito un tracollo delle piccole-medie imprese. L'eccessiva specializzazione verso mercati politicamente instabili, però, richiede oggi l'adozione di modelli di gestione del rischio molto più sofisticati rispetto al passato, evidenziando la fine definitiva dell'illusione che l'interdipendenza commerciale potesse, da sola, garantire la stabilità politica globale.

Ringraziamenti:

ai professori che mi hanno guidato e consigliato con pazienza in base alle mie tempistiche rallentate dovute dalla gestione del mio lavoro in contemporanea; a mio figlio Manuel che ha compreso la mia dedizione a un progetto che mi ha arricchito ed entusiasmato; alle mie amiche Francesca e Mery per aver condiviso opinioni e difficoltà; a Victor, un amico che mi ha dato il sostegno e la forza per guardare le cose da un altro punto di vista tutte le volte che stavo per cedere e lasciare le mie sfide.