

Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Quando sono utili le sanzioni internazionali? L'Italia, la Russia e l'Unione Europea

Ottobre 2018

142

Approfondimenti

Quando sono utili le sanzioni internazionali? L'Italia, la Russia e l'Unione Europea

Francesco Giumelli¹

Contents

| | |
|--|----|
| Executive Summary | 2 |
| Introduzione | 3 |
| Che cosa sono le sanzioni | 3 |
| Come funzionano, a cosa servono, e come valutarle..... | 4 |
| Chi può imporre le sanzioni? | 6 |
| Le sanzioni dell'Unione Europea..... | 7 |
| Successi e fallimenti..... | 8 |
| Il caso della Russia | 11 |
| L'utilità delle sanzioni | 12 |
| Cosa può fare l'Italia? | 17 |
| Rinnovo incondizionato | 17 |
| Rinnovo con riserva | 17 |
| Opposizione annunciata e coordinata | 17 |
| Opposizione unilaterale..... | 18 |
| Conclusione | 19 |
| Appendice | 21 |
| Bibliografia | 25 |

¹ Francesco Giumelli è *Assistant Professor* in Relazioni internazionali presso l'Università di Groninga (f.giumelli@rug.nl) e un regolare collaboratore dell'Istituto affari internazionali (Iai) di Roma.

Executive Summary

L'Unione Europea ha adottato sanzioni contro la Federazione Russa nel 2014 dopo che il governo di Mosca si è annesso la Crimea e ha dato sostegno politico e militare a ribelli separatisti del Donbass, in Ucraina orientale. Quattro anni dopo la situazione in Ucraina non presenta sostanziali miglioramenti, e pertanto l'efficacia delle sanzioni – che naturalmente comportano costi anche per l'ente sanzionante – è in discussione.

L'uso delle sanzioni è finalizzato in primo luogo a influenzare il calcolo costi/benefici di colpire il bersaglio in modo da forzarlo a cambiare comportamento. In secondo luogo, le sanzioni servono a limitare le capacità operative del bersaglio per impedirgli o complicargli un determinato corso d'azione. Infine, le sanzioni servono lo scopo di marcare una posizione, mandando un segnale politico al bersaglio, all'opinione pubblica interna dell'ente sanzionante e alla comunità internazionale nel suo complesso. Le sanzioni possono quindi essere utili anche quando il comportamento del loro bersaglio non cambia.

Nel caso della Russia, le sanzioni hanno contribuito a contenere le ingerenze russe nel Donbass e hanno mandato un segnale importante a Mosca, all'opinione pubblica europea, all'alleato americano e alla comunità internazionale. Il costo economico per l'Ue non è stato irrilevante, ma in buona parte è stato assorbito con una ripresa delle esportazioni in atto dal 2016.

Il prossimo dicembre il Consiglio dell'Unione Europea dovrà decidere se estendere o meno le sanzioni. L'Italia può esercitare una tra queste quattro diverse opzioni: rinnovo, rinnovo condizionato, opposizione coordinata od opposizione unilaterale. Questo rapporto individua costi e benefici di ognuna di queste opzioni, e soprattutto chiarisce che:

- L'aumento degli scambi commerciali tra Italia e Russia non dipende solamente dalla revoca delle sanzioni Ue, ma anche dalla revoca delle contromisure adottate da Mosca e dalla disponibilità degli Stati Uniti di non sanzionare compagnie e banche italiane che fanno affari in Russia in contrasto con la loro legislazione;
- lo stato delle relazioni commerciali italo-russe dipende in ultima analisi dall'andamento generale dell'economia in entrambi i paesi;
- un cambio di strategia sul terreno delle sanzioni crea l'onere di suggerire una nuova strategia per affrontare la crisi in Ucraina;
- votare contro l'estensione delle sanzioni alla Russia comporterebbe una frattura tra l'Italia e diversi paesi membri Ue e Nato, Stati Uniti compresi.

In questa fase, mantenere le misure restrittive significa insistere su una strada in salita, ma che offre moderate garanzie di spingere la Russia a rispettare gli accordi di Minsk o quantomeno a rinunciare a ulteriori azzardi in Ucraina. Sul piano economico, i costi sono andati marginalmente riducendosi anche grazie al miglioramento di altri fattori trainanti, come la risalita del costo del petrolio da \$36 al barile nel gennaio 2016 ai \$70 di ottobre 2018 che ha sostenuto le finanze della Russia. Sul piano politico, l'Italia rimarrebbe saldamente nell'orbita delle alleanze europea e atlantica.

Introduzione

L'Unione Europea (Ue) ha imposto sanzioni alla Federazione Russa a partire dal 2014, in seguito all'annessione russa della Crimea e alle ingerenze nella regione del Donbass nell'Ucraina orientale. Per la prima volta l'Ue ha così adottato sanzioni contro uno stato con un'economia di dimensioni rilevanti, il che ha comportato costi più alti rispetto ad altre circostanze (Giumelli 2017a). Quattro anni dopo l'entrata in vigore delle sanzioni la situazione in Ucraina non presenta sostanziali miglioramenti. Per questo si sono moltiplicate le richieste di riconsiderare le sanzioni, peraltro alimentate dalle proteste delle aziende europee, e quindi anche italiane, che trovano grandi difficoltà ad accedere al mercato russo.

Questo rapporto affronta il tema dell'utilità delle sanzioni alla Russia con l'obiettivo di riflettere sulle opzioni che l'Italia potrebbe esercitare in vista del Consiglio dell'Unione Europea di dicembre, che dovrà decidere se rinnovare per altri sei mesi le misure restrittive. Il rapporto individua le strade percorribili tra gli estremi del rinnovo incondizionato e dell'opposizione unilaterale alle sanzioni, e individua alcuni aspetti chiave sui quali basare la decisione. Ogni opzione possibile implica dei costi da sostenere, sia in termini economici sia in termini reputazionali. La ripresa degli scambi commerciali tra Italia e Russia tra l'altro non dipende solo dalla revoca dalle sanzioni europee, ma anche e soprattutto dalla crescita dell'economia russa, dalla decisione del governo di Mosca se rimuovere le restrizioni alle importazioni dei beni europei e dalla disponibilità degli Stati Uniti a lasciare che le imprese europee, e quindi italiane, agiscano in contrasto con il loro regime sanzionatorio. La ripresa degli scambi commerciali tra Italia e Russia non dipende esclusivamente dalle decisioni del governo italiano. In ogni caso, il dibattito sull'opportunità di revocare o meno le sanzioni alla Russia non può non riguardare la questione più ampia del posizionamento strategico complessivo dell'Italia.

Il rapporto è suddiviso in quattro sezioni. La prima descrive come funzionano le sanzioni. La seconda introduce le misure restrittive dell'Unione Europea e riassume le principali tipologie utilizzate fino a oggi. La terza discute le sanzioni alla Russia e ne valuta l'efficacia alla luce dei fattori individuati nella prima sezione. Infine, l'ultima sezione presenta i pro e i contro delle opzioni esercitabili dall'Italia nel prossimo futuro.

Che cosa sono le sanzioni

Storicamente, le sanzioni sono state utilizzate come preludio all'uso della forza. L'esempio più antico del quale abbiamo testimonianza scritta è l'editto con cui Atene nel 432 a.C. tentò di costringere la città di Megara a unirsi alla Lega di Delo contro Sparta (Tsebelis 1990). L'assedio di città e il blocco commerciale contro interi paesi, come per esempio provò a fare Napoleone e nei confronti della Gran Bretagna, si richiamano tutti alla logica di imporre sanzioni per sostenere campagne militari (Keegan 1994).

Le sanzioni, tuttavia, non sono solo preludio all'uso della forza armata. Woodrow Wilson, presidente degli Stati Uniti all'epoca della prima guerra mondiale (fu in carica dal 1913 al 1921), le considerò una vera e propria *alternativa* all'uso della forza, in particolare come un "pacifico, silenzioso e mortale rimedio" alle violazioni del diritto internazionale (Foley 1923). L'Italia fu tra i primi stati a diventare bersaglio di sanzioni internazionali, imposte dalla Lega delle Nazioni in risposta all'aggressione italiana dell'Etiopia nel 1936 (Strang 2013).

L'embargo delle Nazioni Unite imposto sull'Iraq di Saddam Hussein per aver invaso il Kuwait nel 1990 è l'ultimo esempio classico di sanzioni 'complessive', ovvero sanzioni che colpiscono indiscriminatamente l'intera economia del paese bersaglio (Cortright and Lopez 1995). I dubbi sulla loro efficacia e le critiche per le conseguenze umanitarie imposero una riflessione sull'opportunità di utilizzare le sanzioni, ma l'interpretazione del diritto internazionale basato sugli stati non dava la possibilità di apportare modifiche fino a quando non emerse la possibilità di imporre sanzioni contro individui e attori non statali verso la fine degli anni 1990, e

soprattutto a partire dagli attacchi dell'11 settembre 2001. Così le sanzioni si trasformarono da 'complessive' a 'mirate' (Giumelli 2015).

Le *sanzioni mirate* rispondono all'esigenza di contenere le conseguenze negative sulle persone che non hanno responsabilità diretta delle politiche che si intendono cambiare, senza perdere di efficacia. Le sanzioni mirate cercano di circoscrivere il costo agli attori che, al contrario, sono responsabili delle politiche che si vogliono cambiare (Cortright and Lopez 2002). La quasi totalità di sanzioni imposte nelle ultime due decadi sono mirate (Biersteker, Eckert, and Tourinho 2016). Tendenzialmente le sanzioni mirate prendono la forma di restrizioni finanziarie, al commercio di armi, allo scambio di prodotti specifici e alla limitazione del movimento di persone attraverso il diniego di visti. La tabella 1 in basso presenta le forme più comuni di sanzioni imposte dalla comunità internazionale dagli anni novanta.

| Tabella 1: Esempi di sanzioni mirate | | | | |
|--|---|---|--|---|
| <i>Embargo sulla vendita di armi</i> | <i>Restrizioni finanziarie</i> | <i>Restrizioni commerciali</i> | <i>Restrizioni al movimento</i> | <i>Restrizioni diplomatiche</i> |
| <ul style="list-style-type: none"> - Divieto di acquistare/vendere armi - Obbligo di licenza di esportazione per beni duali (civili-militari) - Divieto di fornire servizi di manutenzione per sistemi d'arma | <ul style="list-style-type: none"> - Congelamento di conti correnti e/o assets patrimoniali - Divieto di ricevere/inviare pagamenti - Divieto di prestare denaro | <ul style="list-style-type: none"> - Divieto di acquisto/vendita di beni/servizi - Limitazioni alla quantità/valore di beni esportati - Divieto di vendita beni di lusso | <ul style="list-style-type: none"> - Diniego di visto di accesso - Divieto di transito - Procedure straordinarie per acquisizione visti | <ul style="list-style-type: none"> - Richiamo personale diplomatico - Sospensione partecipazione vertici internazionali - Limiti alla concessione di visti |

Gli effetti di queste sanzioni possono essere limitati a singoli individui, a categorie di individui, a tipologie di prodotti per categoria o intesi per un certo obiettivo, a compagnie private singole oppure a tutte le aziende attive in un certo settore dell'economia, ma anche ad aree geografiche circoscritte.

Come funzionano, a cosa servono, e come valutarle

Le sanzioni complessive sono state spesso utilizzate come preludio o come alternativa all'uso della forza, ma le sanzioni mirate hanno facilitato l'adozione dello strumento sanzionatorio in situazioni molto diverse fra loro.

Fra le crisi più ricorrenti nelle quali le sanzioni sono state adottate troviamo la risoluzione e la gestione dei conflitti, dalle guerre nella ex Jugoslavia ai conflitti dell'Africa occidentale negli anni 1990 (Cortright and Lopez 2000). Altre ragioni che hanno convinto gli stati a utilizzare le sanzioni sono state la difesa e la promozione di diritti umani (ad esempio nei casi di Ruanda, Bielorussia e Moldavia), per reagire a colpi di stato (come in Guinea Bissau) e per sostenere il consolidamento democratico dei governi al potere prendendo come bersaglio i cosiddetti *spoilers*, cioè i 'guastatori' del processo democratico (come in Liberia ed Iraq), ovvero persone e gruppi che minacciano la tenuta dell'accordo di pace o la stabilità del nuovo governo (Biersteker, Eckert, and Tourinho 2016; Portela 2016).

L'ultima evoluzione riguarda le sanzioni che cercano di recuperare titoli finanziari di ex governanti accusati presso corti nazionali di appropriazione indebita compiuta durante il loro governo. Questi sono i casi più recenti di Tunisia, Egitto e Ucraina per i quali l'Ue ha congelato beni di alcuni individui in attesa di sapere se le autorità giudiziarie decideranno la confisca oppure la restituzione (Boogaerts 2018).

In aggiunta a queste ragioni ci sono altre tre motivazioni classiche per l'imposizione di sanzioni. La prima è quella di combattere il terrorismo internazionale (si ricordino le sanzioni alla Libia dopo che fu accusata di essere responsabile dell'abbattimento di un aereo civile nei cieli sopra Lockerbie, in Scozia, o il regime sanzionatorio globale contro al-Qaeda e lo Stato Islamico), la proliferazione di armi di distruzione di massa (si vedano i casi di Iran e Corea del Nord) e per sanzionare gravi violazioni del diritto internazionale (come le violazioni del principio di inviolabilità territoriale, dall'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq nel 1990 all'annessione della Crimea da parte della Russia).

Le sanzioni ambiscono a cambiare l'analisi costi/benefici di chi le subisce e modificarne quindi il comportamento (Giumelli 2011). Questo si verifica quando ai bersagli delle sanzioni viene richiesto qualcosa di specifico e realizzabile, come la consegna di individui a tribunali internazionali.

Una logica di contenimento ispira le sanzioni che intendono limitare le capacità operative di certi attori per impedire loro di compiere atti o mettere in pratica politiche pericolose per la comunità internazionale in generale, o per l'ente sanzionante. Questo può essere il caso della lotta al terrorismo internazionale – le sanzioni contro al-Qaeda sono state adottate per negarle l'accesso alle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione di attacchi terroristici. Un altro caso, molto più controverso, è quando con le sanzioni si persegue un cambiamento di regime, come nel caso dell'Iraq di Saddam oppure della Cuba di Castro.

Infine, le sanzioni sono anche uno strumento per mandare un segnale politico. L'embargo Ue sulle vendite di armi alla Cina è ancora in vigore soprattutto per esplicita richiesta degli Stati Uniti, nonostante l'impatto sulle capacità militari della Cina sia modesto (Giumelli 2013). Un altro caso sono le sanzioni adottate contro il Ruanda nel 1994, quando un embargo sulla vendita di armamenti fu deciso per dare un segnale che il Consiglio di Sicurezza si stava occupando del problema delle violenze di massa (Giumelli 2011; Charron 2011).

Se coercizione, contenimento e segnalazione/ammonimento sono le logiche che motivano l'imposizione delle sanzioni, come se ne determina l'efficacia? Ci sono almeno tre criteri da tenere in considerazione quando si valuta l'opportunità di ricorrere a sanzioni internazionali, o di revocarle (Giumelli and Ivan 2013).

La prima considerazione è legata al ruolo delle sanzioni all'interno di una strategia più ampia. Le sanzioni hanno un ruolo centrale o marginale? In quale momento della crisi le sanzioni sono state introdotte? Queste considerazioni sono decisive per valutare se ci sono dei costi reputazionali di 'uscita' dalle sanzioni che potrebbero giocare in favore della decisione di mantenere in piedi i regimi sanzionatori. Spesso si sostiene che sia più facile mettere che togliere le sanzioni. Questo è dovuto proprio al fatto che le sanzioni sono spesso adottate per mandare segnali di solidarietà ad alleati e, pertanto, la revoca delle sanzioni potrebbe avere delle conseguenze negative non solo riguardo ai bersagli delle sanzioni, ad esempio dare l'impressione di aver 'perso' la competizione, ma anche verso gli alleati, che si sentirebbero traditi.

La seconda considerazione è legata ai costi delle sanzioni (Eckes 2008). Nessun bene è vantaggioso o svantaggioso indipendentemente dal costo che sosteniamo per l'acquisto e le sanzioni non fanno eccezione a questo principio. Quanto costano le sanzioni a uno specifico paese? Considerata la ragione che ha portato all'imposizione delle sanzioni e ai costi di un'eventuale revoca prematura delle sanzioni, quanto uno stato è disposto a 'pagare' per sostenere certi principi e per senso di solidarietà verso gli alleati? L'opportunità del raggiungimento di un obiettivo politico è sempre determinato dal costo che bisogna sostenere per raggiungerlo.

La terza considerazione è controfattuale: se non le sanzioni, allora quale opzione potrebbe portare a un esito migliore a un costo minore? Infatti la complessità della politica internazionale porta spesso alle sanzioni per mancanza di alternative. David Baldwin nota che nuotare è un modo ben poco efficiente di andare dal Regno

Unito agli Stati Uniti, però potrebbe essere anche l'unica scelta se non esistono alternative migliori (Baldwin 1999). La valutazione sull'opportunità di adottare sanzioni non può prescindere da una valutazione attenta delle alternative possibili e, di conseguenza, la revoca delle sanzioni non può prescindere dall'analisi delle conseguenze che ne deriverebbero.

Chi può imporre le sanzioni?

Le sanzioni sono una pratica diffusa ed accettata nel sistema internazionale. La Carta delle Nazioni Unite indica le condizioni entro le quali è possibile ricorrere alla forza nelle relazioni fra stati, ad esempio per legittima difesa o se autorizzata dal Consiglio di sicurezza come indicato dall'articolo 39 del capitolo VII, ma non pone condizioni per l'utilizzo delle sanzioni. Pertanto, secondo l'interpretazione corrente del diritto internazionale, queste ultime possono essere utilizzate dagli stati come strumento di politica estera.

Le Nazioni Unite possono ricorrere a sanzioni internazionali come strumento di sicurezza collettiva. L'articolo 41 del capitolo VII della Carta, ovvero quello che riguarda la gestione delle minacce alla pace, conferisce al Consiglio di sicurezza il potere di decidere "un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche" tra i membri Onu e il paese bersaglio. Il Consiglio di sicurezza può adottare le sanzioni con il voto favorevole di nove dei suoi quindici membri. Naturalmente è necessario che nessuno dei cinque membri permanenti del Consiglio – ovvero Cina, Francia, Gran Bretagna, Russia e Stati Uniti – voti contro, dal momento che ognuno di loro è titolare di diritto di veto. In quanto adottate sotto il capitolo VII della Carta, le decisioni del Consiglio di sicurezza sulle sanzioni sono vincolanti per tutti gli stati membri. Mentre la mancata esecuzione delle sanzioni costituisce una violazione del diritto internazionale, nulla vieta ai singoli stati di adottare misure che vanno oltre quanto stabilito dal Consiglio di sicurezza. Di recente gli Stati Uniti e altri paesi, compresi quelli europei, sono ricorsi a questa pratica nei casi di Iran, Siria e Corea del Nord.

Tuttavia esistono limiti all'azione sia delle Nazioni Unite, sia degli stati nazionali.

Le sanzioni mirate contro individui e attori non-statali, ad esempio, non dovrebbero violare principi fondamentali del giusto processo. Ad esempio, le motivazioni delle sanzioni devono essere comunicate ai bersagli delle misure restrittive, cui deve essere concessa la possibilità di contestare tali decisioni (Biersteker and Eckert 2009). Le Nazioni Unite hanno istituito il *Focal Point for De-listing*, un ufficio atto a ricevere le richieste degli individui sottoposti a sanzioni, e l'ufficio dell'*Ombudsperson* per i regimi sanzionatori contro i membri di al-Qaeda e dello Stato islamico, che è un organo semi-indipendente dal Consiglio che può richiedere anche la modifica dei regimi sanzionatori.

Per quanto riguarda gli stati, le sanzioni non possono essere imposte in violazione di accordi esistenti senza una giustificazione appropriata. Ad esempio, gli scambi economici tra i membri dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) sono soggetti a regole talvolta relativamente rigide e che devono essere tenute in considerazione nell'imposizione di sanzioni. Tuttavia è bene ricordare che questi trattati commerciali contengono clausole relative alla sicurezza nazionale che, se invocate, permettono di agire in deroga alle regole

del trattato stesso, come successo per le sanzioni alla Russia di cui si discute più avanti (Gruszczynski and Menkes 2017).

La partecipazione a organizzazioni regionali può rappresentare un altro vincolo importante all'azione individuale degli stati. Il caso limite è quello dell'Unione Europea in quanto il combinato disposto della necessità di avere regole condivise nella gestione del mercato unico e la volontà di avere una politica estera comune hanno spinto gli stati membri dell'Ue a maturare la convinzione che si possa ricorrere a sanzioni significative solo sulla base di consenso unanime. Il prossimo paragrafo si occupa di questo tema.

Le sanzioni dell'Unione Europea

Gli stati membri dell'Unione Europea riconoscono l'autorità di imporre sanzioni non solo al Consiglio di sicurezza Onu, ma anche alla stessa Unione. Dato il peso geopolitico dell'Ue e le dimensioni del suo mercato, l'Unione è uno dei principali attori quando si parla di sanzioni.

L'autorità preposta all'adozione di misure restrittive all'interno dell'Ue è il Consiglio dei ministri dell'Ue, anche se il Consiglio europeo (capi di stato e governo) ha un fondamentale ruolo di indirizzo. Le sanzioni cadono nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) e vengono adottate dal Consiglio dei ministri all'unanimità su proposta dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, per mezzo di un atto normativo specifico, la 'decisione', secondo quanto stabilito dal capo 2 del titolo V del Trattato sull'Unione Europea (Tue). Quando le 'misure restrittive' (così vengono definite nel gergo europeo le sanzioni) riguardano la limitazione della vendita di armi oppure della libertà di movimento, non sono necessari altri atti da parte dell'Ue, perché l'esecuzione di questo tipo di sanzioni ricade nelle prerogative degli stati membri. Quando le misure restrittive riguardano restrizioni commerciali o finanziarie, quindi aventi un impatto diretto sul funzionamento del mercato unico che è materia di competenza anche dell'Ue, allora è necessario un regolamento attuativo, normalmente redatto in collaborazione con la Commissione, ma approvato dal Consiglio dei ministri come previsto dall'articolo 215 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (Tfue). Il 'regolamento', un altro atto normativo dell'Ue, ha applicazione diretta in tutti gli stati membri. Per evitare vuoti normativi, la decisione e il regolamento vengono approvati nella stessa seduta così da entrare in vigore contemporaneamente.

LE SANZIONI SECONDARIE USA

Le sanzioni secondarie Usa sono sanzioni che l'agenzia del Tesoro Ofac (*Office of foreign assets control*) impone contro aziende accusate di aver agito in violazione della normativa americana sulle sanzioni. Indipendentemente dalla loro locazione geografica, il governo degli Stati Uniti ritiene di esercitare il diritto di sovranità in quanto aziende e istituti finanziari hanno deciso autonomamente di utilizzare il dollaro come moneta corrente. Per questa ragione, gli Stati Uniti considerano l'utilizzazione del dollaro come accettazione della sovranità e, quindi, anche delle leggi degli Stati Uniti. Con questa motivazione, Ofac richiede il versamento di cifre, talvolta anche molto consistenti, pena l'esclusione dal mercato americano e, ancor peggio, l'avviamento di procedimenti penali contro la proprietà e gli individui che lavorano in quelle aziende. Anche le italiane Intesa Sanpaolo (Giumelli and Levi 2016) e Dettin nel 2014 (Mastrolilli 2014) sono state nel mirino dell'Ofac in passato.

La questione delle sanzioni secondarie è divenuta politicamente molto controversa dopo che il Presidente Usa Donald Trump si è ritirato dall'accordo nucleare con l'Iran lo scorso maggio. La decisione di Trump ha comportato la reintroduzione delle sanzioni secondarie Usa che erano state sospese in base all'accordo, e l'amministrazione Usa ha pubblicamente dichiarato che non intende concedere esenzioni alle aziende dei paesi europei, i quali vogliono continuare a onorare l'accordo nucleare di cui sono firmatari.

Date le dimensioni del mercato americano, la stragrande maggioranza delle aziende esportatrici tende a garantirsi dal prendere qualsiasi iniziativa che possa causare problemi con le autorità Usa. Il discorso vale anche e anzi più ancora per le banche, visto che la quasi totalità delle quali è in qualche modo esposta sui mercati finanziari americani e pertanto raggiungibile dai regolatori Usa. Nell'agosto 2017 il Congresso ha adottato una legge, il *Countering America's Adversaries through Sanctions Act* (Caatsa) che include sanzioni secondarie anche contro la Corea del Nord e – e questo è davvero cruciale per gli europei – la Russia.

Ci sono quattro aspetti da considerare riguardo alle sanzioni europee.

Primo, le misure restrittive hanno una *scadenza*. In passato le sanzioni non avevano una durata e quindi era necessario un consenso unanime per la loro revoca. Oggi il processo è inverso, pertanto le sanzioni sono in vigore per un periodo limitato nel tempo (di solito dodici mesi, ma eccezionalmente anche solo sei) dopo i quali le sanzioni vanno rinnovate con voto unanime. Questa procedura è necessaria anche come ulteriore controllo dell'efficacia e delle conseguenze negative non previste (Eckes 2010).

Secondo, le sanzioni mirate contengono molteplici *eccezioni ed esenzioni* per evitare che si traducano in violazioni dei diritti di chi non ne è direttamente il bersaglio, incluso il diritto di proprietà e di movimento. Ad esempio, i conti correnti delle persone listate devono essere congelati, ma ci sono certe spese, come quelle per medicinali o per la gestione del conto corrente, che possono essere autorizzate.

Terzo, le sanzioni europee *non hanno effetti extra-territoriali* come quelle degli Stati Uniti (vedi il box sulle sanzioni secondarie Usa). Le misure restrittive dell'Ue non si applicano ad aziende non europee che fanno affari con paesi contro cui l'Ue ha adottato sanzioni quando operano fuori dai confini dell'Ue.

Quarto, la natura semi-ibrida delle misure restrittive a cavallo fra competenze di politica estera e di mercato comune, unito a una maggiore attenzione ai diritti individuali, ha ritagliato un ruolo importante per la *Corte di giustizia dell'Unione Europea* (Cgue). Soprattutto a partire dalla sentenza Kadi nel 2008, la Corte di giustizia ha avuto un ruolo crescente nel processo sanzionatorio fino al punto che la legalità delle decisioni è una delle preoccupazioni principali quando si compilano le liste dei soggetti colpiti da sanzioni (Hovell 2016).

Successi e fallimenti

La crescente frequenza con la quale l'Ue ha adottato sanzioni deve far riflettere sull'efficacia dello strumento e, soprattutto, sulla sua utilità.

Figura 1: Mappa delle sanzioni Ue in vigore a settembre 2018.²



Fonte: EU sanctions map, <https://www.sanctionsmap.eu/>

Se pensiamo alle tre funzioni principali delle sanzioni, ovvero coercizione, contenimento e segnalazione/ammonimento, possiamo analizzare alcuni casi di sanzioni per verificare, alla luce di costi e alternative, in quale modo le sanzioni hanno contribuito alla politica estera dell'Ue.

Le sanzioni sono servite, ad esempio, a convincere l'Iran a sedersi al tavolo negoziale per discutere la limitazione del suo programma nucleare civile (Alcaro and Tabrizi 2014). Le sanzioni di Usa e Ue, molto più stringenti di quelle approvate dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'Onu, hanno giocato un ruolo decisivo. Se è vero che la leadership di Teheran ha spesso dichiarato che le sanzioni sono state ininfluenti, è altresì incontestabile che la richiesta di revoca delle sanzioni è sempre stata centrale nel negoziato che ha portato alla firma dell'accordo del 2015 (Piano d'azione congiunto complessivo, meglio conosciuto con l'acronimo inglese Jcpoa, *Joint Comprehensive Plan of Action*). Non è un caso che il problema maggiore per l'Ue in questi mesi sia quello di assicurare che l'uscita unilaterale degli Stati Uniti dal Jcpoa non si traduca in una reintroduzione *de facto* delle sanzioni europee all'Iran (Boffey, Siddiqui, and Dehghan 2018), timore espresso anche dal presidente iraniano Hassan Rouhani (Regencia 2018). Come scritto in precedenza, per evitare di incorrere in multe e altre restrizioni negli Stati Uniti, le banche e aziende europee sono restie a investire nel mercato iraniano nonostante l'Ue abbia revocato tutte le sanzioni in conformità col Jcpoa.

Le sanzioni hanno contribuito a rallentare lo sviluppo del programma nucleare sia direttamente, proibendo la vendita di tecnologie specificatamente legate al programma nucleare e missilistico, sia indirettamente, riducendo i proventi derivanti dalla vendita del petrolio (hanno quindi efficacemente esercitato una funzione di

² Stati Uniti e Cina non sono indicate, ma sono anch'essi bersagli di sanzioni. Gli Stati Uniti vanno inseriti perché l'Ue ha adottato un 'regolamento di blocco' che proibisce alle aziende e banche europee di conformarsi a legislazione straniera con effetti extra-territoriali (com'è il caso delle sanzioni secondarie che gli Usa hanno adottato contro le compagnie straniere che fanno affari in determinati settori economici della Russia e con Iran e Corea del Nord), e garantisce loro un sistema di compensazione di multe inflitte da governi stranieri. La Cina andrebbe inserita per l'embargo sulla vendita di armi imposto nel 1989, che però è di natura volontaria.

contenimento). Le sanzioni hanno anche mandato un segnale di rassicurazione a Israele, che aveva più volte ammonito di considerare il programma nucleare iraniano una minaccia esistenziale. Pertanto è plausibile sostenere che il combinato delle sanzioni Ue e Usa abbia contribuito a ridurre le tensioni in Medio Oriente e a rafforzare il regime internazionale di non-proliferazione.

Il cambiamento del comportamento è la funzione più discussa nella valutazione delle sanzioni, ma la limitazione delle capacità e la funzione simbolica dovrebbero avere maggiore attenzione. Ad esempio, le sanzioni contro il terrorismo internazionale rendono certamente più difficile la gestione di fondi e lo spostamento per la realizzazione di attentati. Le misure restrittive contro il presidente della Bielorussia Alexandr Lukashenko hanno contribuito ad accendere la luce sulle violazioni dei diritti umani nel paese. Rilevanti in questo senso sono anche i casi di recupero dei beni di ex governanti in Tunisia, Egitto e Ucraina.

Nella valutazione delle sanzioni non bisogna perdere di vista la loro importanza politica, o simbolica. Da un lato c'è il segnale verso i propri cittadini che richiedono di intervenire per, ad esempio, fermare (o per lo meno punire) crimini contro l'umanità (come in Ruanda nel 1994) oppure di proteggere i diritti umani (come in Birmania durante il regime militare). Dall'altro lato, ricorrere a sanzioni in solidarietà o in rispetto alle sensibilità di altri membri di un'alleanza militare/politica è elemento di fondamentale importanza nell'analisi delle sanzioni. Ad esempio, si spiega in funzione della vicinanza con gli Stati Uniti l'embargo sulla vendita di armi che l'Unione Europea mantiene in vigore contro la Cina dal 1989 (dopo gli eventi di Piazza Tienanmen). Revocarlo in disaccordo con Washington probabilmente causerebbe problemi politici maggiori dei benefici economici portati da alcune nuove forniture militari. Le sanzioni sono anche modi per sottolineare dichiarazioni di principio particolarmente importanti come rispondere a gravi violazioni di diritti umani e difendere principi cardini del sistema multilaterale. Il caso della Bielorussia di Lukashenko è già stato menzionato, ma altri casi come la Siria, la Birmania e le Maldive sono situazioni nelle quali la protezione dei diritti umani è centrale all'imposizione delle sanzioni.

Le sanzioni tuttavia possono anche essere controproducenti. La critica più comune è quella secondo la quale le sanzioni causano sofferenze umanitarie (Moret 2015). L'evoluzione delle sanzioni da complessive a mirate ha quasi del tutto eliminato questo rischio (Eriksson and Giumelli 2011; Portela 2016). Il problema è dovuto anche al fatto che l'attuazione delle sanzioni mirate viene 'delegata' alle aziende che devono in pratica rendere effettive le misure, come le banche quando congelano conti correnti oppure le imprese che non devono vendere certi prodotti in certe zone. Se questi attori privati non vogliono correre il rischio di violare le sanzioni allora evitano ogni contatto con i paesi che hanno subito le misure restrittive, trasformando le sanzioni da mirate a complessive (Giumelli 2017b).

Spesso si sostiene che le sanzioni consolidino i governi che si intendono indebolire a causa del meccanismo del *rally-around-the-flag*, cioè di 'chiamata alle armi' nazionalistica contro un'azione ostile da parte di governi stranieri (Galtung 1967) – come per esempio fece la dittatura fascista in Italia quando la Lega delle Nazioni adottò sanzioni (peraltro relativamente blande) in rappresaglia contro l'invasione italiana dell'Etiopia. Praticamente ogni caso di sanzione ha presentato questo problema, dall'Iran allo Zimbabwe, dalla Corea del Nord al Sudan. Un'altra conseguenza negativa è l'incentivo che viene creato alla criminalizzazione dell'economia (Andreas 2005). Le sanzioni economiche e finanziarie sono una restrizione agli scambi commerciali, pertanto le sanzioni creano opportunità di fare profitti per quelle organizzazioni che sono già coinvolte nel commercio illegale internazionale (Boister 2018). Ad esempio, il divieto di acquistare petrolio prodotto nelle zone sotto il controllo dello Stato Islamico (Isis) ha certamente contribuito all'emersione di network alternativi per lo scambio del greggio (Hawramy, Shalaw, and Harding 2014).

Il caso della Russia

Il caso delle sanzioni dell'Unione Europea alla Russia è di particolare importanza perché, per la prima volta, sanzioni (benché mirate) sono state adottate contro uno stato di dimensioni economiche sufficientemente grandi da provocare ripercussioni sull'ente sanzionante. Tuttavia è opportuno considerare che le "sanzioni alla Russia" sono, in realtà, la somma di un complesso regime regolatorio che comprende diversi insiemi di sanzioni adottati dall'Ue, dagli Stati Uniti e da Mosca stessa.

L'inizio della crisi politica tra l'Ue e la Russia risale alle proteste di piazza contro il governo ucraino di Viktor Yanukovich, iniziate nel dicembre 2013 e culminate con la fuga del presidente nel febbraio 2014. Subito dopo unità militari senza insegne di riconoscimento, e tuttavia riconducibili alle forze speciali russe, estromisero le forze armate ucraine dalla penisola di Crimea, nel Mar Nero, una zona a maggioranza etnica russa che tra l'altro ospita a Sebastopoli una base navale russa. Le autorità locali della Crimea, sostenute dal governo di Mosca e in aperto contrasto con le autorità a Kiev, indissero un referendum per separarsi dall'Ucraina e unirsi alla Russia. Il referendum, che si tenne in un clima di forte tensione e con le forze speciali russe sul terreno, si concluse con la schiacciante vittoria dell'opzione secessionista, il che fornì a Mosca la legittimazione per l'annessione che avvenne il 21 marzo 2014.

L'Unione Europea dichiarò da subito la propria contrarietà all'annessione, che definì illegale e forzata, e il Consiglio impose il primo round di sanzioni il 17 marzo 2014 principalmente contro individui, ucraini e russi, coinvolti negli eventi (European Union 2014a). Le sanzioni contro l'annessione della Crimea hanno preso una forma quasi complessiva con la decisione 386 assunta nel giugno 2014 dal Consiglio, che impone un embargo commerciale sulla Crimea (European Union 2014b).

Nel frattempo nuove tensioni stavano emergendo nella regione del Donbass, soprattutto nelle aree di Donetsk e Lugansk, che dichiararono l'indipendenza nell'aprile del 2014. Le autorità ucraine tentarono di reprimere la ribellione con la forza, ma le forze separatiste riuscirono a resistere anche grazie all'aiuto, ufficialmente non dichiarato ma ampiamente documentato, proveniente dalla Russia. Proprio l'ingerenza russa, che si era già verificata in Crimea, è alla base del secondo regime sanzionatorio imposto dall'Unione Europea a partire dal 17 marzo 2014 (European Union 2014a).

Mentre la crisi ucraina era in evoluzione, gli stati membri Ue istruirono la Commissione europea di fare una valutazione delle misure restrittive che si sarebbero potute adottare in risposta alle politiche della Russia in Ucraina. Nell'aprile 2014 la Commissione produsse un documento che prevedeva l'adozione di sanzioni in tre fasi. Benché le raccomandazioni della Commissione non siano state seguite del tutto (Pop and Rettman 2014), la struttura delle sanzioni, raccolte in fase 1, 2 e 3, è rimasta.

Fase 1 concerne le *sanzioni diplomatiche* che includono, fra le altre, la sospensione del dialogo bilaterale con Mosca sulla questione dei visti e sul nuovo accordo economico Ue-Russia, la sospensione della Russia dal G8 e la sospensione del negoziato per l'adesione della Russia all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (Ocse) e all'Agenzia internazionale per l'energia (Aie).

Fase 2 riguarda il *congelamento di beni* detenuti in Europa di singoli individui coinvolti nell'annessione della Crimea, nonché il *divieto di ingresso nell'Ue* per queste stesse persone.

In seguito dell'accidentale abbattimento del volo della Malaysia Airlines MH17 del 17 luglio 2014 da parte delle forze separatiste con armi fornite dalla Russia (nel quale hanno perso la vita 298 persone, di cui 247 erano cittadini europei)(Blok 2018), il Consiglio ha deciso di avviare la *Fase 3* con *misure economiche settoriali* adottate il 30 luglio 2014 (European Union 2014c).

Nel complesso, quindi, quando si parla di “sanzioni europee alla Russia” si sta pertanto parlando (aggiornato a settembre 2018):

- del congelamento dei beni per una serie di individui (155) ed aziende (44) russi,
- del diniego di visti di entrata nell’Ue per quegli stessi individui (155),
- del divieto di importazione e di esportazione di armi e dei beni a duplice uso per scopi militari o utilizzatori finali militari in Russia,
- di accesso limitato della Russia a determinati servizi e tecnologie sensibili che possono essere utilizzati per la produzione e la prospezione del petrolio in acque profonde, nell’Artico, e di progetti relativi allo scisto bituminoso (*shale oil*),
- del divieto di concedere linee di credito con scadenza maggiore di 30 giorni ai soggetti listati, come deciso nel settembre 2014 (European Union 2014d) per entità pubbliche (5) e private (6),
- di un embargo commerciale sulla Crimea (Ministero dello Sviluppo Economico 2014).

In risposta, la Russia ha imposto un divieto alle importazioni di prodotti alimentari, come latticini e carne, dall’Unione Europea (Russian Federation 2014). In appendice la figura 5 riassume la cronologia e le sanzioni adottate contro la Russia.

Le decisioni prese a Bruxelles sono state quasi sempre concordate con Washington che, inizialmente, aveva in vigore regimi sanzionatori molto simili. Tuttavia, come ricordato sopra, con l’adozione del Caatsa (vedi box sulle sanzioni secondarie Usa) nell’agosto 2017 gli Stati Uniti hanno preso misure ancora più restrittive di quelle Ue. Potenzialmente, quindi, si profila a proposito della Russia una situazione simile a quella che si sta verificando da alcuni anni quando gli Stati Uniti ricorrono a sanzioni secondarie, e cioè che aziende e banche Ue decidono di non investire in paesi colpiti da sanzioni Usa per timore di entrare nelle mire dell’Ofac, nonostante l’operazione in questione sia perfettamente legale in base alla legislazione europea. In pratica, il problema è che le aziende che temono ripercussioni sul mercato americano tendono a seguire la legislazione Usa ovunque esse siano nel mondo e il caso della Russia non fa eccezione.

L’utilità delle sanzioni

La valutazione dell’utilità delle sanzioni non può prescindere da un’analisi più ampia di tutti i diversi aspetti della questione ucraina. Innanzitutto, è bene sottolineare che la strategia complessiva dell’Ue verso l’Ucraina è legata a doppio filo alle sanzioni. Benché non siano state decisive nel cambiare il comportamento della Russia secondo le richieste specifiche dell’Ue, le sanzioni hanno probabilmente limitato le azioni di Mosca e hanno mandato segnali importanti alla comunità internazionale sul ruolo e la posizione dell’Ue rispetto alla crisi.

La revoca delle sanzioni è stata legata dal Consiglio del 19 marzo 2015 al pieno rispetto dei cosiddetti accordi di Minsk, firmati il 12 febbraio 2015 dal presidente russo Vladimir Putin e dal presidente ucraino Petro Poroshenko grazie all’intermediazione dell’allora presidente francese François Hollande e della cancelliera tedesca Angela Merkel (European Union 2015). Gli accordi dettano le condizioni per il cessate il fuoco e delineano il percorso per il ritorno alla normalità basato sul principio dell’inviolabilità territoriale dell’Ucraina nel Donbass, mentre la Crimea non viene menzionata. Pur avendo ridotto considerevolmente il livello di violenza, gli accordi di Minsk restano largamente inattuati. La Germania e la Francia hanno spesso dichiarato che le sanzioni non saranno revocate fino a una piena esecuzione degli accordi di Minsk da parte della Russia e il Consiglio ha confermato questa visione rinnovando le sanzioni ogni sei mesi dal giugno 2015 al giugno 2018.

Vista la natura relativamente leggera delle sanzioni è difficile concludere che abbiano avuto un impatto particolarmente significativo sull’economia della Russia in generale o sulle sue capacità operative legate alle

operazioni militari nel Donbass. È più ragionevole supporre che abbiano cambiato il profilo di rischio degli investimenti in Russia, aumentando le incertezze dei potenziali investitori esteri. Le difficoltà economiche della Russia potrebbero aver ridotto il costo/opportunità del sostegno ai ribelli e quindi indirettamente limitato l'influenza di Mosca in Ucraina. Secondo altri le sanzioni hanno avuto un effetto moltiplicatore di una crisi economica dovuta alla mancata diversificazione dell'economia russa (dipendente dall'esportazione di idrocarburi) e al crollo del prezzo del petrolio (Moret et al. 2016).

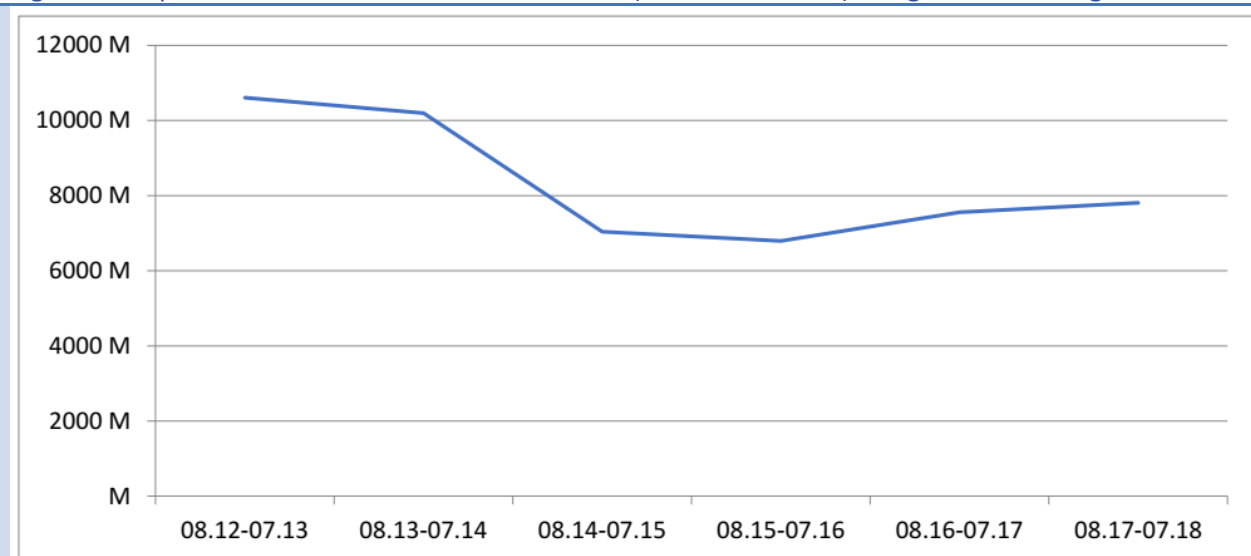
La dimensione simbolica delle sanzioni gioca un ruolo fondamentale nella valutazione delle misure adottate dall'Ue (Dreyer and Luengo-Cabrera 2015). Le sanzioni hanno indicato alla Russia e all'Ucraina che l'Unione è disposta a sostenere un costo per proteggere l'integrità territoriale della seconda. Le sanzioni hanno anche dato un segnale rassicurante a quella parte dell'opinione pubblica europea che sosteneva la necessità di una reazione all'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia. Esse rappresentano anche un segnale importante per la solidità dell'alleanza transatlantica, dal momento che gli Stati Uniti spingevano per un'azione coordinata con gli europei. In generale, l'Ue ha contribuito a rafforzare la norma dell'inviolabilità territoriale degli stati, principio cardine del sistema internazionale, minacciata dalle modalità di annessione russa della Crimea e dal sostegno alle forze ribelli a Donetsk e Lugansk.

Questa valutazione degli obiettivi raggiunti ha valore solo considerando tre ulteriori fattori: costi, effetti collaterali e alternative (Fritz et al. 2017). Il *costo economico* delle sanzioni alla Russia non è irrilevante, ma sembra essere stato assorbito. Nel 2013, l'anno precedente alle sanzioni, solo il 6,9 per cento delle esportazioni totali dell'Unione Europea finiva in Russia, pari a circa 119 miliardi di euro. La crisi nella prima metà del 2014, assieme al calo del prezzo del petrolio, ha determinato un calo delle esportazioni che le sanzioni hanno probabilmente contribuito ad aumentare in quantità marginale (Giumelli 2017a). Nel 2018 le esportazioni complessive dei membri dell'Ue verso la Russia dovrebbero contare per il 4,5 per cento del totale, pari a circa 87 miliardi di euro.³

Per quanto riguarda l'Italia, prima della crisi la Russia assorbiva il 6 per cento delle esportazioni dirette ai mercati extra-Ue e solo l'1,8 per cento di tutte le esportazioni dell'Italia. Nell'ultimo anno le esportazioni italiane verso la Russia si sono ridotte all'1,2 per cento del totale, passando da 10,7 miliardi di euro nel 2013 a 7,6 miliardi nel 2018 (su un totale di 435 miliardi come indicato nelle tabelle 2 e 3 in appendice).

³ Le cifre sul 2018 sono una stima basata sui dati disponibili fino a luglio 2018 utilizzando il tasso di crescita registrato nel 2017. Stime dell'autore su dati Eurostat.

Figura 2 – Esportazioni totali italiane verso la Russia (in milioni di euro) da agosto 2012 a luglio 2018



Fonte: Eurostat

Tuttavia, il calo si è verificato il primo anno delle sanzioni con un valore nominale sostanziale nei macchinari e prodotti manifatturieri (vedere settori 6, 7 e 8 della *Classificazione tipo per il commercio internazionale - Ccti*) C'è stata anche un'incidenza relativa importante nel settore alimentare (Ccti 0), pari a un calo di circa 162 milioni di euro nel 2014, da attribuire però alle *controsanzioni di Mosca* imposte nell'agosto 2014, mentre le esportazioni di vino e tabacchi sono cresciute nonostante le sanzioni (vedere Ccti 1).

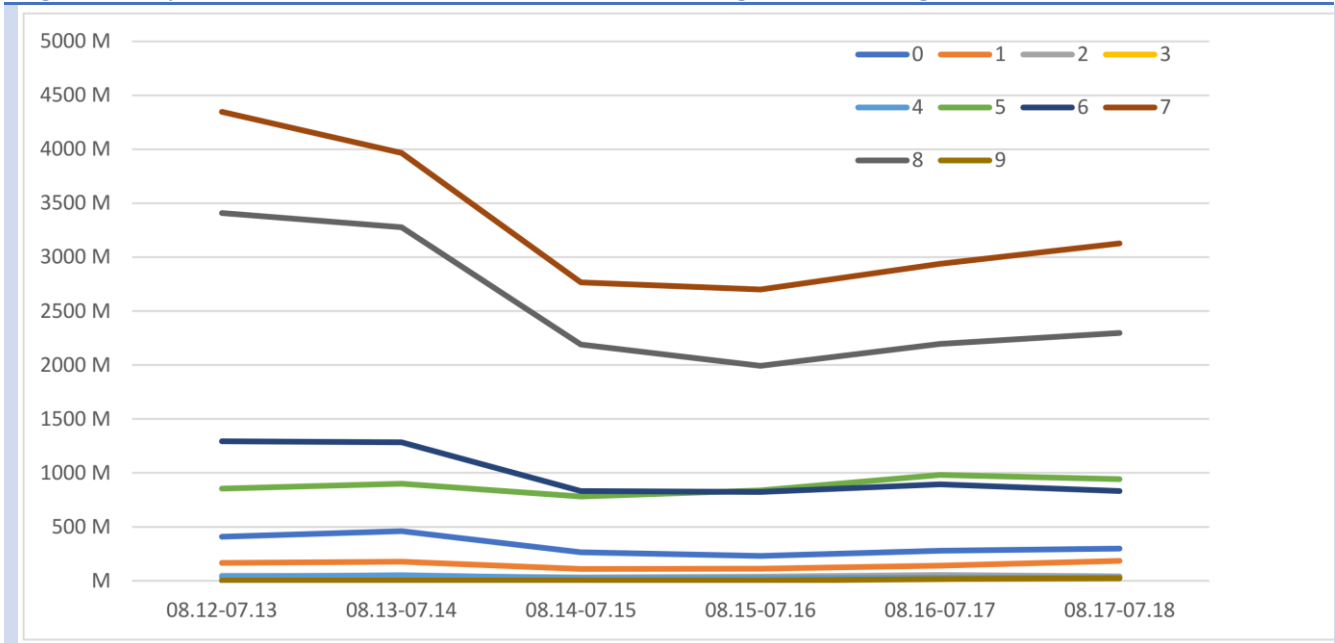
Tabella 2 – Esportazioni italiane in Russia per Ccti (in milioni di euro)

| | 08.13-07.14 | 08.17-07.18 | Differenza |
|---|-------------|-------------|------------|
| 0- Prodotti alimentari e animali vivi | 460 M | 298 M | -162 M |
| 1- Bevande e tabacchi | 176 M | 185 M | 9 M |
| 2- Materie prime non commestibili (escl. i carburanti) | 43 M | 42 M | -1 M |
| 3- Combustibili minerali, lubrificanti e prodotti connessi | 19 M | 30 M | 11 M |
| 4- Oli, grassi e cere di origine animale e vegetale | 52 M | 31 M | -21 M |
| 5- Prodotti chimici e derivati n.c.a. | 899 M | 942 M | 44 M |
| 6- Prodotti finiti classificati principalmente in base alla materia prima | 1285 M | 832 M | -453 M |
| 7- Macchinari e materiale da trasporto | 3966 M | 3127 M | -839 M |
| 8- Prodotti finiti diversi | 3277 M | 2296 M | -981 M |
| 9- Articoli e transazioni n.c.a. | 2 M | 23 M | 21 M |
| Totale | 10199 M | 7806 M | -2393 M |

Fonte: Eurostat

Come evidente anche dai dati riassuntivi riportati in appendice (vedi tabella 4 e 5), il calo dell'export italiano è iniziato prima dell'imposizione delle sanzioni nel luglio del 2014, pertanto è plausibile sostenere che le cause siano da ricercarsi anche in fattori interni alla Federazione russa.

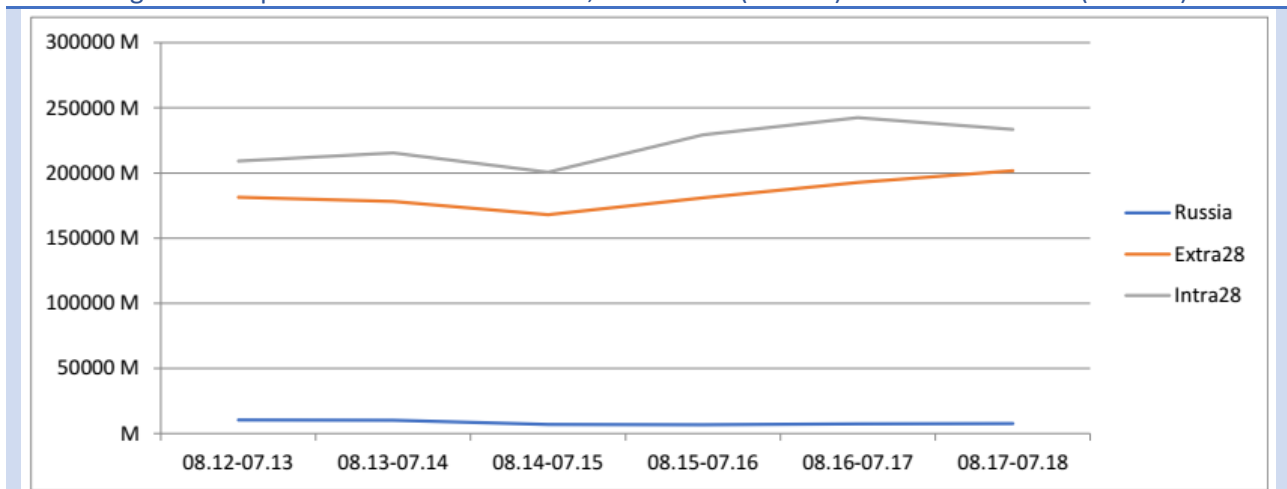
Figura 3 – Esportazioni settoriali Ccti dall'Italia in Russia da agosto 2012 a luglio 2018



Fonte: Eurostat

Questo dato va letto alla luce dell'aumento delle esportazioni totali dell'Unione Europea (+12 percento) e dell'Italia (+13 percento) dal 2013 al 2018. Più precisamente, l'export dell'Italia verso i mercati europei ed extra-europei è aumentato di 41,7 miliardi di euro rispetto ai dodici mesi precedenti all'imposizione delle sanzioni, al cospetto di un calo delle esportazioni verso la Russia annuali di 2,4 miliardi di euro. Visto che il calo si è verificato quasi completamente nell'anno successivo all'imposizione delle sanzioni, è possibile confermare una ripresa dell'export verso la Russia in atto dal 2016 (Istat 2018). La figura 2 vista sopra mostra che le esportazioni complessive sono diminuite nell'anno successivo all'adozione delle sanzioni, ma i due eventi potrebbero non essere neppure collegati. Infatti, mentre i commerci con la Russia sono rimasti stabili dal 2015, l'export complessivo italiano è cresciuto ben oltre i livelli pre-sanzioni.

Figura 4 – Export italiano verso la Russia, mercati Ue (intra28) e mercati extra-Ue (extra28)



Fonte: Eurostat

I settori Ctc che hanno sofferto di più in termini nominali sono i settori 7 'Macchinari e materiale da trasporto' e 8 'Prodotti finiti diversi' che viaggiano sotto i livelli pre-crisi di circa 1,8 miliardi di euro. Un discorso a parte va fatto per i *beni alimentari* colpiti dalle controsanzioni di Mosca che sono calati dai 460 milioni dell'anno precedente alle sanzioni, comunque un anno record per le esportazioni alimentari verso la Russia, ai 298 milioni registrati nei dodici mesi da agosto 2017 a luglio 2018 (meno 162 milioni di euro). La tabella 4 in appendice riassume i valori nominali e relativi dell'export italiano verso la Russia.

Un'analisi più dettagliata dei settori commerciali svela, però, una realtà più complessa. Tra i dieci settori che hanno subito le perdite maggiori troviamo i *macchinari industriali per uso generale* (meno 368 milioni di euro), i *mobili e le loro parti* (meno 299 milioni) e i *vestiti* (meno 296 milioni). Di questi tre settori, solo il primo potrebbe essere stato marginalmente colpito dalle sanzioni, mentre per mobili e vestiti le cause sono da ricercare altrove. La stessa cosa si può dire guardando al calo delle esportazioni di *bevande* (meno 25 milioni) che non sono colpite né dalle sanzioni occidentali (Ue e Usa), né dalle controsanzioni di Mosca. Inoltre, il calo non ha coinvolto tutti i settori in modo uniforme. I *materiali da trasporto* (più 49 milioni), le *macchine generatrici* (più 45 milioni) e i *tabacchi* (più 34 milioni) hanno guidato il parziale recupero dell'export italiano verso la Russia. La tabella 3 in basso include i dieci settori che hanno registrato le perdite maggiori rispetto al periodo pre-crisi e i dieci che, al contrario, sono addirittura cresciuti rispetto ai dodici mesi precedenti all'imposizione della fase tre delle sanzioni nel luglio 2014.

| | | | |
|---|--------|--|------|
| Macchine e apparecchi industriali per uso generale, n.c.a.; loro parti e pezzi staccati | -368 M | Altro materiale da trasporto | 49 M |
| Mobili e loro parti; articoli da letto, materassi, cuscini e articoli similari imbottiti | -299 M | Macchine generatrici, motori e loro accessori | 45 M |
| Vestiti e accessori di abbigliamento | -296 M | Tabacchi greggi e lavorati | 34 M |
| Calzature | -206 M | Merci al di sotto della soglia di assimilazione | 21 M |
| Veicoli su strada (incl. i veicoli su cuscino d'aria) | -189 M | Prodotti medicinali e farmaceutici | 20 M |
| Macchine e apparecchi specializzati per particolari industrie | -189 M | Caffè, tè, cacao, spezie e prodotti derivati | 14 M |
| Lavori di metallo, n.c.a. | -171 M | Alimenti destinati agli animali (escl. i cereali non macinati) | 13 M |
| Articoli di minerali non metallici, n.c.a. | -105 M | Materie gregge di origine animale o vegetale, n.c.a. | 12 M |
| Costruzioni prefabbricate; apparecchiature idrosanitarie, di riscaldamento e di illuminazione, n.c.a. | -102 M | Materie plastiche in forme non primarie | 11 M |
| Macchine e apparecchi industriali per uso generale, n.c.a.; loro parti e pezzi staccati | -90 M | Petrolio, prodotti derivati dal petrolio e prodotti connessi | 11 M |

Complessivamente, il calo dell'export italiano verso la Russia (meno 2 miliardi) è stato compensato dalla crescita delle esportazioni complessive (più 42 miliardi). Certamente alcune aziende particolarmente esposte verso il mercato russo hanno subito perdite importanti, ma nel complesso il sistema paese ha subito perdite marginali delle esportazioni anche tenuto conto, come già detto in precedenza, che le sanzioni sono solo una delle cause, e probabilmente non quella più determinante, che hanno contribuito a ridurre l'export italiano verso la Russia.

Infine, le alternative disponibili alla politica in essere sono decisive per operare una valutazione obiettiva dell'efficacia di quella stessa politica. Se le sanzioni non hanno 'funzionato', allora quale altro strumento avrebbe dovuto, o dovrebbe, essere adottato? In questo caso, cosa si sarebbe dovuto fare invece di ricorrere alle

sanzioni? Vale la pena ricordare che l'Ue impose sanzioni nel luglio 2014 dopo mesi di pressioni dell'opinione pubblica e di alleati storici di paesi membri dell'Ue che chiedevano di fare qualcosa per reagire alla crisi in Ucraina. Pertanto, senza considerare l'opzione militare di schierare forze armate in Ucraina, la decisione di non reagire con strumenti punitivi avrebbe avuto costi reputazionali e strategici che avrebbero potuto superare i costi sostenuti per le sanzioni adottate soprattutto dal luglio 2014.

Cosa può fare l'Italia?

La valutazione della situazione complessiva lascia all'Italia quattro opzioni sulle quali è opportuno riflettere: rinnovo, rinnovo con riserva, opposizione annunciata e coordinata e opposizione unilaterale.

Rinnovo incondizionato

Tutte le sanzioni adottate dall'Unione Europea hanno una durata limitata nel tempo. Il caso della Russia prevede una conferma semestrale del regime sanzionatorio e l'Italia potrebbe semplicemente rinnovare le misure in attesa di sviluppi decisivi in Ucraina.

Aspetti positivi. Il lato positivo di questo corso di azione sarebbe quello di non aprire un ulteriore fronte di scontro con altri membri dell'Ue e di mandare segnali rassicuranti agli Stati Uniti. L'Italia verrebbe vista come un alleato affidabile nella conduzione della politica estera europea e per l'Alleanza atlantica.

Aspetti negativi. Il rinnovo incondizionato avrebbe il costo (sostenibile su scala nazionale) di minori scambi economici con la Russia, comunque dovuti solo in parte alle sanzioni, e di ritardi nell'esportazione di beni duali.

Rinnovo con riserva

Questo scenario prevede che l'Italia confermi le sanzioni, ma lo faccia mettendo condizioni sul tavolo che l'Unione Europea dovrebbe discutere. Queste condizioni dovrebbero inserirsi in una valutazione complessiva della strategia europea verso la crisi ucraina e la Russia. La prima mossa potrebbe essere quella di costruire un'alleanza con i paesi Ue che siano più interessati a rilanciare l'iniziativa diplomatica con la Russia, partendo soprattutto dai paesi firmatari degli accordi di Minsk Germania e Francia. In secondo luogo, l'Italia potrebbe proporre una serie di misure che rompano lo stallo nelle relazioni russo-ucraine alternative all'accordo di Minsk ma in ogni caso capaci di produrre alcuni miglioramenti effettivi. Visto che il rinnovo delle sanzioni deve essere deciso a dicembre, la proposta avrebbe credibilità se l'Italia votasse a favore del rinnovo.

Aspetti positivi. Questa strategia potrebbe portare ottimi benefici in termini reputazionali se dovesse avere successo. Allo stesso tempo, l'Italia potrebbe suggerire di aggiungere esenzioni e maggiore flessibilità all'impianto sanzionatorio esistente per riattivare alcuni scambi commerciali resi difficili dalle sanzioni.

Aspetti negativi. Le probabilità di successo sono scarse vista la complessità della crisi, quindi l'Italia potrebbe subire un costo reputazionale. In aggiunta, i benefici economici potrebbero non materializzarsi. È bene ricordare che i problemi maggiori per l'economia italiana sono il divieto alla vendita dei beni agricoli imposto da Mosca e la minaccia di finire nelle mire delle sanzioni secondarie Usa. Queste cose non possono essere cambiate né a Bruxelles, né tantomeno a Roma. Pertanto, l'Italia potrebbe dare l'idea che si possono raggiungere dei compromessi sulla violazione di norme fondamentali del sistema internazionale in cambio di benefici economici incerti.

Opposizione annunciata e coordinata

La terza ipotesi è quella di annunciare la contrarietà al rinnovo delle sanzioni basata su un ragionamento strategico alternativo a quello esistente. Questa strada manderebbe un segnale forte di deviazione dalla linea

dei partner europei. Prevedibilmente, gli altri membri dell'Unione Europea tenterebbero di convincere il governo italiano a ritornare sui propri passi, quindi potrebbe iniziare un negoziato che potrebbe portare a una nuova strategia dell'Ue verso la crisi in Ucraina. Come per il rinnovo condizionato, questa opzione richiederebbe la costruzione di un'alleanza che coinvolga altri membri dell'Ue e la formulazione di una proposta specifica di modifica del regime in vigore, perché l'opposizione italiana farebbe decadere tutte le misure restrittive approvate dal luglio 2014 relative al conflitto in Donbass. Per questa ragione, l'Italia non dovrebbe essere la sola a opporsi al rinnovo delle misure restrittive a dicembre 2014.

Aspetti positivi. Il rilancio dell'iniziativa diplomatica per la risoluzione della crisi in Ucraina e, quindi, l'eventuale rimozione delle sanzioni sarebbe un segnale dell'attivismo diplomatico dell'Italia non solo all'interno dell'Ue. La rimozione delle sanzioni coordinata con Russia e Stati Uniti offrirebbe anche maggiori garanzie per una ripresa più vigorosa dell'export europeo e, quindi, anche italiano.

Aspetti negativi. La finestra temporale molto limitata per realizzare questo obiettivo può mandare il messaggio che l'Italia non abbia intenzioni serie di rilanciare l'azione diplomatica, bensì potrebbe essere accusata di compromettere la solidarietà europea e atlantica in tema di sicurezza e in chiave di contenimento della Russia. Allo stesso tempo, in assenza di un accordo, i vantaggi economici rimarrebbero da definire in altre sedi, e cioè a Mosca (che dovrebbe revocare il suo regime di controsanzioni) e a Washington (che dovrebbe decidere se imporre le sanzioni secondarie contro aziende e/o banche italiane impegnate in attività economiche con la Russia illegali in base alla normativa americana).

Opposizione unilaterale

In *extrema ratio* l'Italia potrebbe votare contro il rinnovo delle sanzioni, però in maniera unilaterale e non coordinata con gli altri partner europei. Questo potrebbe essere il risultato di una negoziazione conclusasi senza un accordo.

Non ci sono precedenti di questo tipo nella storia delle misure restrittive dell'Ue, quindi è difficile immaginare cosa potrebbe accadere. Il mancato rinnovo delle sanzioni lascerebbe in vigore il regolamento necessario per eseguire la decisione (non più in vigore), pertanto le misure restrittive economiche rimarrebbero in vigore fino alla revoca del regolamento. Da quel momento, che potrebbe richiedere qualche giorno, le sanzioni della fase tre (quelle approvate dopo l'abbattimento dell'aereo MH 17) sarebbero decadute, ma rimarrebbero in vigore le sanzioni imposte nella fase uno e due imposte a marzo 2014. Mentre è ragionevole supporre che gli Stati Uniti e altri alleati, come Giappone e Australia, non revochino le sanzioni, la Russia potrebbe decidere di rimuovere le contro-sanzioni imposte ad agosto 2014. La revoca delle sanzioni europee avrebbe ripercussioni anche nel comportamento degli attori nella regione del Donbass, la cui situazione non verrebbe risolta dalla revoca delle sanzioni.

Aspetti positivi. Forzare la revoca delle sanzioni potrebbe rilanciare il dibattito su nuove modalità di ricucitura dello strappo con Mosca. Se quest'ultima decidesse di rimuovere l'embargo ai prodotti alimentari europei, inoltre, alcuni produttori italiani potrebbero trarne beneficio.

Aspetti negativi. Rompere il fronte europeo sulla questione dell'Ucraina avrebbe ripercussioni negative sulla percezione dell'Italia da parte dei suoi partner nell'Ue e nell'Alleanza atlantica. Anche in questo scenario, i vantaggi economici dipenderebbero da decisioni prese a Mosca e Washington (per quanto riguarda le controsanzioni della prima e le sanzioni secondarie della seconda), come scritto sopra. Un'altra ragione di incertezza sull'effettivo realizzarsi degli effetti economici positivi attesi dalla revoca delle sanzioni forzata da un veto italiano riguarda gli scambi commerciali con Stati Uniti e membri dell'Ue, che potrebbero risentire di un

contesto politico più conflittuale. Infine, questo scenario costituirebbe un precedente assoluto perché non si è mai arrivati al punto di un vuoto legislativo nell'Ue (il mancato rinnovo delle sanzioni farebbe decadere la *decisione*, ma lascerebbe in vigore il *regolamento* che esegue la decisione pertanto le sanzioni economiche sarebbero *de facto* ancora in vigore fino alla revoca del regolamento).

Conclusioni

Le sanzioni sono misure eccezionali di politica estera che vengono utilizzate in rare occasioni per gestire crisi internazionali o rispondere a violazioni gravi del diritto internazionale. La loro efficacia è stata ampiamente dibattuta in passato e una valutazione esatta non è sempre possibile. Tuttavia, la discussione dell'ultimo decennio ha permesso di definire una serie di fattori da considerare nella valutazione dell'efficacia delle sanzioni o dell'opportunità di revocarle.

L'Ue ha gradualmente intensificato la propria attività in politica estera e, di conseguenza, anche le sanzioni sono state usate con maggiore frequenza e per rispondere a crisi sempre più varie, dai diritti umani alla gestione dei conflitti passando per il consolidamento democratico di nuovi regimi. L'evoluzione delle sanzioni da misure complessive a misure mirate ha aumentato la duttilità dello strumento.

Nel corso del 2014, l'Ue ha adottato sanzioni contro la Russia in difesa dell'integrità territoriale dell'Ucraina, messa in pericolo dall'annessione illegale della Crimea e dal sostegno diretto ai ribelli nelle regioni di Donetsk e Lugansk. Le sanzioni economiche, assieme alle controsanzioni imposte dalla Russia e alle sanzioni parallele imposte dagli Stati Uniti, hanno avuto un impatto sugli scambi commerciali con alcuni paesi membri dell'Unione Europea. Unito ai costi economici, l'apparente inefficacia delle sanzioni nel cambiare il comportamento di Mosca ha aperto un dibattito sull'opportunità di rinnovare le restrizioni economiche.

Questo rapporto ha presentato quattro opzioni, considerata la cornice legale dell'Unione Europea, che l'Italia può esercitare nei prossimi mesi. Le sanzioni possono essere rinnovate o rinnovate con riserva, oppure possono essere fatte decadere in maniera concordata o unilaterale.

La valutazione costi/opportunità di ciascuna di queste azioni passa da un'attenta valutazione degli effetti che queste sanzioni hanno avuto fino a oggi e, soprattutto, dalle possibili implicazioni di ognuna di quelle opzioni.

Nel complesso, gli obiettivi raggiunti sono quello di una più cauta attività della Russia nel Donbass e di un messaggio simbolico importante per l'Ucraina, gli alleati, l'opinione pubblica e la comunità internazionale. Le sanzioni puntano ancora all'adempimento degli accordi di Minsk, che restano largamente inattuati.

In questa fase, mantenere le misure restrittive significa insistere su una strada in salita, ma che offre moderate garanzie di spingere la Russia a rispettare gli accordi di Minsk o quantomeno a rinunciare a ulteriori azzardi in Ucraina. Sul piano economico, i costi sono andati marginalmente riducendosi anche grazie al miglioramento di altri fattori trainanti, come la risalita del costo del petrolio da \$36 al barile nel gennaio 2016 ai \$70 di ottobre 2018 che ha sostenuto le finanze della Russia. Sul piano politico, l'Italia rimarrebbe saldamente nell'orbita delle alleanze europea e atlantica.

Al contrario, la rinegoziazione o addirittura una la revoca delle sanzioni, soprattutto se ottenuta attraverso uno 'strappo' italiano con gli altri membri dell'Ue, avrebbe alti costi reputazionali e benefici economici incerti. Rinegoziare le sanzioni porrebbe l'Italia nella scomoda situazione di suggerire una nuova strategia per la risoluzione della crisi in Ucraina, cosa estremamente complessa vista l'intricata situazione geopolitica che

caratterizza i rapporti di vicinato con la Russia. Allo stesso tempo, revocare le sanzioni per ritornare ai livelli di scambi commerciali pre-crisi potrebbe essere solo un'illusione. Ci sono quattro buone ragioni per questo. Primo, le sanzioni spiegano solo in parte il calo delle esportazioni italiane in Russia. Secondo, le aziende esportatrici potrebbero avere già trovato altri mercati verso i quali dirigere i loro prodotti. Terzo, non vi sono garanzie che la Russia toglierebbe le controsanzioni imposte nell'agosto 2014. Quarto, le sanzioni secondarie Usa potrebbero comunque neutralizzare una parte degli scambi che tornerebbero legali nell'Ue. Sul lato politico, l'opposizione dell'Italia alle sanzioni marcherebbe un allontanamento da Bruxelles e Washington verso Mosca che avrebbe implicazioni importanti per la percezione dell'Italia come un alleato affidabile.

Appendice

Tabella 4 - Variazione export italiano verso la Russia in termini nominali e relativi

| Ctci | 08.12-07.13 | | 08.13-07.14 | | 08.14-07.15 | | 08.15-07.16 | | 08.16-07.17 | | 08.17-07.18 | |
|--------------|--------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Nom* | Rel** | Nom* | Rel** | Nom* | Rel** | Nom* | Rel** | Nom* | Rel** | Nom* | Rel** |
| 0 | 408 | 1,8% | 460 | 2,1% | 266 | 1,2% | 230 | 1,0% | 278 | 1,2% | 298 | 1,3% |
| 1 | 165 | 2,4% | 176 | 2,6% | 110 | 1,6% | 111 | 1,6% | 141 | 2,1% | 185 | 2,7% |
| 2 | 47 | 1,0% | 43 | 0,9% | 32 | 0,7% | 39 | 0,8% | 54 | 1,1% | 42 | 0,9% |
| 3 | 23 | 0,1% | 19 | 0,1% | 15 | 0,1% | 17 | 0,1% | 15 | 0,1% | 30 | 0,2% |
| 4 | 38 | 2,1% | 52 | 2,8% | 25 | 1,3% | 25 | 1,3% | 31 | 1,6% | 31 | 1,6% |
| 5 | 855 | 1,9% | 899 | 2,0% | 781 | 1,7% | 837 | 1,8% | 981 | 2,1% | 942 | 2,0% |
| 6 | 1293 | 1,8% | 1285 | 1,8% | 833 | 1,2% | 823 | 1,2% | 894 | 1,3% | 832 | 1,2% |
| 7 | 4347 | 3,3% | 3966 | 3,1% | 2766 | 2,1% | 2700 | 2,0% | 2939 | 2,2% | 3127 | 2,4% |
| 8 | 3409 | 5,3% | 3277 | 5,1% | 2190 | 3,3% | 1993 | 3,0% | 2197 | 3,3% | 2296 | 3,4% |
| 9 | 1 | 0,0% | 2 | 0,0% | 2 | 0,0% | 1 | 0,0% | 17 | 0,2% | 23 | 0,2% |
| Total | 10607 | 2,7% | 10199 | 2,6% | 7038 | 1,9% | 6795 | 1,7% | 7557 | 1,7% | 7806 | 1,8% |

Nominale: si riferisce al valore nominale delle esportazioni in milioni di euro

Relativo: si riferisce alla quota percentuale delle esportazioni verso la Russia sul totale delle esportazioni italiane

Fonte: Eurostat

Tabella 5: Export italiano verso l'estero (in milioni di euro)

| Column1 | 08.12-07.13 | 08.13-07.14 | 08.14-07.15 | 08.15-07.16 | 08.16-07.17 | 08.17-07.18 |
|---------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Russia | 10607 M | 10199 M | 7038 M | 6795 M | 7557 M | 7806 M |
| Extra28 | 181502 M | 178149 M | 167940 M | 181032 M | 192778 M | 201654 M |
| Intra28 | 209143 M | 215381 M | 200645 M | 229188 M | 242365 M | 233535 M |
| Total | 390645 M | 393530 M | 368585 M | 410221 M | 435143 M | 435189 M |

Tabella 6: differenza in termini nominali per settore esportazioni italiane verso la Russia – primo periodo (08/13-07/14) e secondo periodo (08/17-07/18)

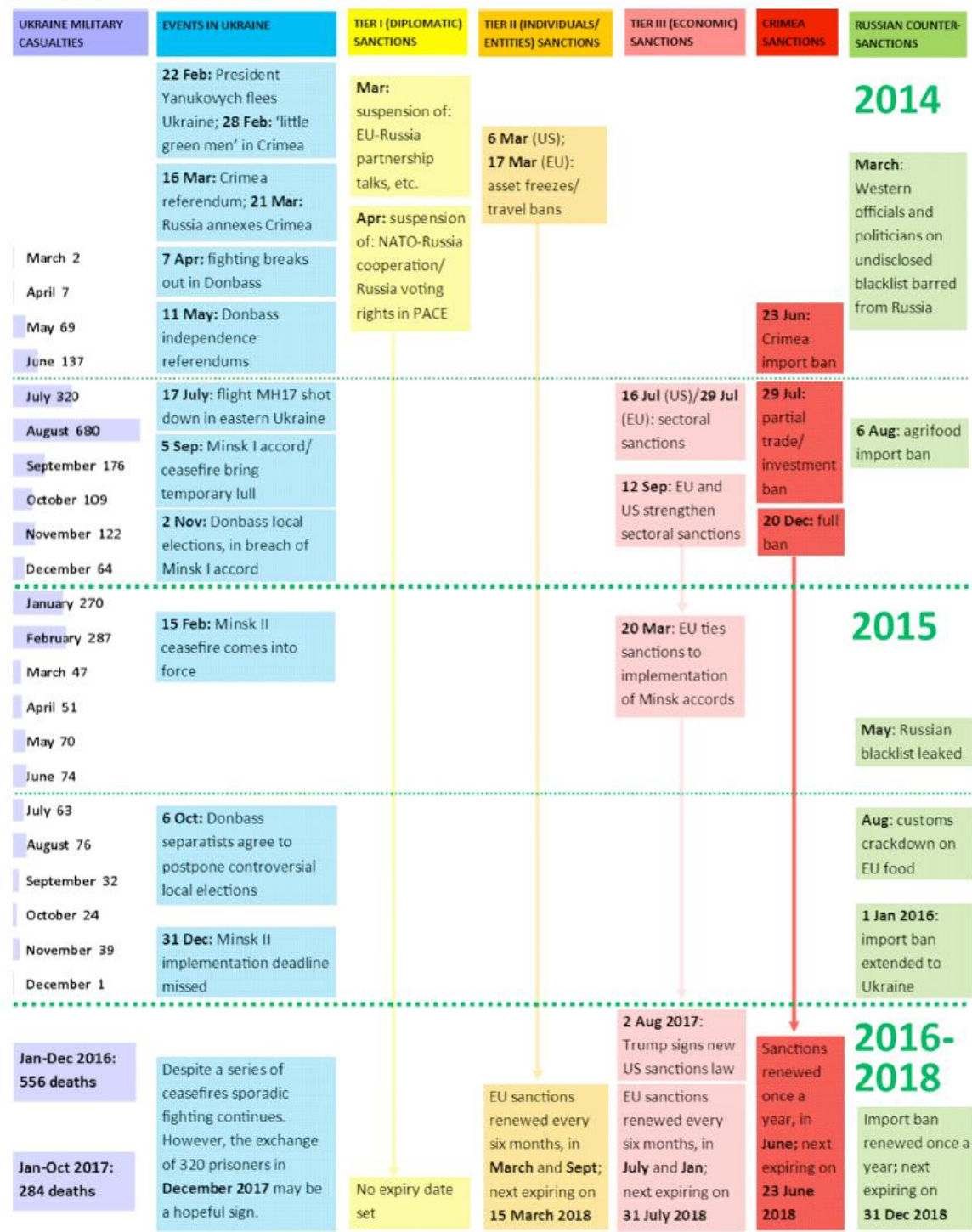
| Settore - CTCl | Differenza |
|---|------------|
| Macchine e apparecchi industriali per uso generale, n.c.a.; loro parti e pezzi staccati | -368 M |
| Mobili e loro parti; articoli da letto, materassi, cuscini e articoli simili imbottiti | -299 M |
| Vestiti e accessori di abbigliamento | -296 M |
| Calzature | -206 M |
| Veicoli su strada (incl. i veicoli su cuscino d'aria) | -189 M |
| Macchine e apparecchi specializzati per particolari industrie | -189 M |
| Lavori di metallo, n.c.a. | -171 M |
| Articoli di minerali non metallici, n.c.a. | -105 M |
| Costruzioni prefabbricate; apparecchiature idrosanitarie, di riscaldamento e di illuminazione, n.c.a. | -102 M |
| Macchine e apparecchi elettrici, n.c.a., e loro parti e pezzi staccati elettrici (incl. gli equivalenti non elettrici, n.c.a., di apparecchiature elettriche per uso domestico) | -90 M |
| Macchine e apparecchi per la lavorazione dei metalli | -88 M |
| Filati, tessuti, articoli tessili confezionati, n.c.a., e prodotti connessi | -79 M |
| Verdura e frutta | -74 M |
| Manufatti diversi, n.c.a. | -69 M |

| | |
|---|-------|
| Prodotti lattieri e uova di volatili | -51 M |
| Articoli in sughero e in legno (escl. i mobili) | -41 M |
| Cereali e preparazioni a base di cereali | -38 M |
| Carni e preparazioni di carne | -32 M |
| Cuoio e pelli lavorati e articoli in cuoio, n.c.a., e pellicce lavorate | -26 M |
| Bevande | -25 M |
| Ferro e acciaio | -22 M |
| Oli e grassi di origine animale | -20 M |
| Carta, cartoni e lavori di pasta cellulosa, di carta o di cartone | -12 M |
| Oli essenziali, resinoidi e prodotti per profumeria; preparazioni per toletta, prodotti per pulizia e detersivi | -11 M |
| Apparecchi e attrezzature per fotografia e ottica, n.c.a.; orologi | -10 M |
| Articoli da viaggio, borse e contenitori simili | -10 M |
| Macchine e apparecchi per ufficio o per il trattamento automatico dell'informazione | -8 M |
| Sughero e legno | -7 M |
| Apparecchi e attrezzature per le telecomunicazioni e la registrazione e riproduzione del suono | -4 M |
| Minerali metalliferi e cascami di metallo | -2 M |
| Concimi greggi diversi da quelli della divisione 56, e minerali greggi (escl. carbone, petrolio e pietre preziose) | -2 M |
| Fibre tessili (escl. nastri di lana e altre lane pettinate) e loro cascami (non trasformati in filati o in tessuti) | -2 M |
| Zuccheri, preparazioni a base di zucchero e miele | -1 M |
| Pesci (escl. i mammiferi marini), crostacei, molluschi e altri invertebrati acquatici e loro preparazioni | -1 M |
| Oli e grassi animali o vegetali, preparati; cere e miscugli o preparazioni non alimentari di oli o di grassi animali o vegetali, n.c.a. | -1 M |
| Metalli non ferrosi | -1 M |
| Cuoio, pelli e pellicce, greggi | M |
| Semi e frutta oleosi | M |
| Prodotti per tintura e per concia e coloranti | M |
| Gas naturale e gas artificiale | M |
| Grassi e oli vegetali fissi, greggi, raffinati o frazionati | M |
| Pasta per carta e cascami di carta | M |
| Carboni fossili, coke e mattonelle | M |
| Energia elettrica | M |
| Pacchi postali non classificati per categoria | M |
| Monete (escl. quelle d'oro) non aventi corso legale | M |
| Transazioni speciali e articoli speciali non classificati per categoria | M |
| Oro, per uso monetario e non monetario (escl. i minerali e concentrati d'oro) | M |
| Prodotti chimici inorganici | M |
| Concimi (escl. quelli del gruppo 272) | 1 M |
| Gomma greggia (incl. quella sintetica e quella rigenerata) | 1 M |
| Articoli di gomma, n.c.a. | 3 M |
| Materie plastiche in forme primarie | 4 M |
| Materie e prodotti chimici, n.c.a. | 7 M |
| Prodotti e preparazioni alimentari n.c.a. | 8 M |
| Strumenti e apparecchi professionali, scientifici e di controllo, n.c.a. | 9 M |

| | |
|--|------|
| Prodotti chimici organici | 10 M |
| Petrolio, prodotti derivati dal petrolio e prodotti connessi | 11 M |
| Materie plastiche in forme non primarie | 11 M |
| Materie gregge di origine animale o vegetale, n.c.a. | 12 M |
| Alimenti destinati agli animali (escl. i cereali non macinati) | 13 M |
| Caffè, tè, cacao, spezie e prodotti derivati | 14 M |
| Prodotti medicinali e farmaceutici | 20 M |
| Merci al di sotto della soglia di assimilazione | 21 M |
| Tabacchi greggi e lavorati | 34 M |
| Macchine generatrici, motori e loro accessori | 45 M |
| Altro materiale da trasporto | 49 M |

Figura 5 – Misure Restrittive contro Russia e Crimea

Sanctions timeline, 2014-2018



Data source: [Council of the EU](#), [US Department of State](#); unless otherwise stated, the timeline refers to EU sanctions; data on Ukrainian military casualties vary significantly from one source to another; although these figures from the [Ukrainian Military History Museum](#) could not be independently verified, they give some idea of the changing intensity of the conflict.

Fonte: European Parliamentary Research Service Blog, <https://epthinktank.eu/2016/03/11/sanctions-over-ukraine-impact-on-russia/sanctions-timeline-2014-2018/>

Bibliografia

- Alcaro, Riccardo, and Aniseh B. Tabrizi. 2014. "Europe and Iran's Nuclear Issue: The Labours and Sorrows of a Supporting Actor." - *The International Spectator* 49 (3): 14–20.
- Andreas, Peter. 2005. "Criminalizing Consequences of Sanctions: Embargo Busting and Its Legacy." *International Studies Quarterly* 49 (2): 335–60.
- Baldwin, David A. 1999. "The Sanctions Debate and the Logic of Choice." *International Security* 24 (3): 80–107.
- Biersteker, Thomas J., and Sue E. Eckert. 2009. "Addressing Challenges to Targeted Sanctions: An Update of the 'Watson Report.'" Providence, RI: Watson Institute for International Studies.
- Biersteker, Thomas J., Sue E. Eckert, and Marcos Tourinho. 2016. *Understanding United Nations Targeted Sanctions*. Book, Edited. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blok, Stef. 2018. "Letter from the Minister of Foreign Affairs on the State Responsibility of Russia in the Matter of MH17," May 25, 2018. <https://www.government.nl/topics/mh17-incident/documents/letters/2018/05/31/letter-from-the-minister-of-foreign-affairs-on-the-state-responsibility-of-russia-in-the-matter-of-mh17>.
- Boffey, Daniel, Sabrina Siddiqui, and Saeed Kamali Dehghan. 2018. "EU Acts to Protect Firms from Donald Trump's Sanctions against Iran." *The Guardian*, August 6, 2018. <https://www.theguardian.com/business/2018/aug/06/eu-acts-to-protect-firms-from-donald-trumps-sanctions-against-iran>.
- Boister, Neil. 2018. *An Introduction to Transnational Criminal Law*. Second. Oxford: Oxford University Press.
- Boogaerts, Andreas. 2018. "Short-Term Success, Long-Term Failure? Explaining the Signalling Effects of EU Misappropriation Sanctions Following Revolutionary Events in Tunisia, Egypt, and Ukraine." *Journal of International Relations and Development*, 1–25.
- Charron, Andrea. 2011. *UN Sanctions and Conflict : Responding to Peace and Security Threats*. Book, Whole. Milton Park, Abingdon, Oxon [England] ; New York: Routledge.
- Cortright, David, and George A. Lopez. 1995. *Economic Sanctions : Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?* Boulder: Westview Press.
- . 2000. *The Sanctions Decade : Assessing UN Strategies in the 1990s*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- . 2002. *Smart Sanctions : Targeting Economic Statecraft*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Dreyer, Iana, and Jose Luengo-Cabrera. 2015. "On Target? EU Sanctions as Security Policy Tools." 25. Brussels: European Union Institute for Security Studies.
- Eckes, Christina. 2008. "Judicial Review of European Anti-Terrorism Measures—The Yusuf and Kadi Judgments of the Court of First Instance." *European Law Journal* 14 (1): 74–92.
- . 2010. *EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights: The Case of Individual Sanctions*. Oxford: Oxford University Press.
- Eriksson, Mikael. 2011. *Targeting Peace: Understanding UN and EU Targeted Sanctions*. Book, Whole. Farnham, UK; Burlington, VT.: Ashgate.
- Eriksson, Mikael, and Francesco Giumelli. 2011. "Why the EU's Sanctions Against Assad's Syria Will Backfire. On the Lessons Not Learned From 1990s Iraq." *Foreign Affairs*, December 1, 2011. <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2011-12-01/why-eus-sanctions-against-assads-syria-will-backfire>.
- European Union. 2014a. "Council Decision 2014/145/CFSP of 17 March 2014 Concerning Restrictive Measures in Respect of Actions Undermining or Threatening the Territorial Integrity, Sovereignty and Independence of Ukraine." Brussels: The Council of the European Union.
- . 2014b. "Council Decision 2014/386/CFSP of 23 June 2014 Concerning Restrictions on Goods Originating in Crimea or Sevastopol, in Response to the Illegal Annexation of Crimea and Sevastopol." Brussels: The Council of the European Union.

- . 2014c. “Council Decision 2014/512/CFSP of 31 July 2014 Concerning Restrictive Measures in View of Russia’s Actions Destabilising the Situation in Ukraine.” Brussels: The Council of the European Union.
- . 2014d. “Council Decision 2014/659/CFSP of 8 September 2014 Amending Decision 2014/512/CFSP Concerning Restrictive Measures in View of Russia’s Actions Destabilising the Situation in Ukraine.” Brussels: The Council of the European Union.
- . 2015. “European Council Conclusions on External Relations (19 March 2015).” Brussels: Council of the European Union.
- Foley, Hamilton. 1923. *Woodrow Wilson’s Case for the League of Nations*. Book, Edited. Princeton ; London: Princeton University Press; Oxford University Press.
- Fritz, Oliver, Elisabeth Christen, Franz Sinabell, and Julian Hinz. 2017. “Russia’s and the EU’s Sanctions: Economic and Trade Effects, Compliance and the Way Forward.” Brussels: Director-General for External Policies.
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603847/EXPO_STU\(2017\)603847_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603847/EXPO_STU(2017)603847_EN.pdf)
- Galtung, Johan. 1967. “On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia.” *World Politics* 19 (3): 378–416.
- Giumelli, Francesco. 2011. *Coercing, Constraining and Signalling. Explaining UN and EU Sanctions after the Cold War*. Book, Whole. Colchester: ECPR Press.
- . 2013. *The Success of Sanctions: Lessons Learned from the EU Experience*. Book, Whole. Farnham: Ashgate.
- . 2015. “Understanding United Nations Targeted Sanctions: An Empirical Analysis.” *International Affairs* 91 (6): 1351–68.
- . 2017a. “The Redistributive Impact of Restrictive Measures on EU Members: Winners and Losers from Imposing Sanctions on Russia.” *Journal of Common Market Studies*, no. Journal Article.
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jcms.12548/full>.
- . 2017b. “The Role of For-Profit Actors in Implementing Targeted Sanctions: The Case of the European Union.” In *Security Privatization*, edited by Oldrich Bures and Helena Carrapico. Springer.
- Giumelli, Francesco, and Paul Ivan. 2013. “The Effectiveness of EU Sanctions – An Analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar (Burma).” 76. EPC Report. Brussels: European Policy Centre.
- Gruszczynski, Lukasz, and Marcin Menkes. 2017. “Legality of the EU Trade Sanctions Imposed on the Russian Federation Under WTO Law.” In *The Case of Crimea’s Annexation under International Law*, edited by Wladyslaw Czaplinski, Slawomir Debski, Rafal Tarnogorski, and Karolina Wierczynska. Warsaw: Scholar.
- Hawramy, Fazel, Mohammed Shalaw, and Luke Harding. 2014. “Inside Islamic State’s Oil Empire: How Captured Oilfields Fuel Isis Insurgency.” *The Guardian*, 2014, 19 November edition.
<https://www.theguardian.com/world/2014/nov/19/-sp-islamic-state-oil-empire-iraq-isis>.
- Hovell, Devika. 2016. “Kadi: King-Slayer or King-Maker? The Shifting Allocation of Decision-Making Power between the UN Security Council and Courts.” *The Modern Law Review* 79 (1): 147–66.
- ISTAT. 2018. “Commercio Estero Extra UE.” Flash. Roma: Istituzione Italiana di Statistica.
https://www.istat.it/it/files/2018/01/cs_commercio_extra_ue_dicembre2017.pdf?title=Commercio+estero+extra+Ue++25%2Fgen%2F2018++cs_commercio_extra_ue_dicembre2017.pdf.
- Keegan, John. 1994. *A History of Warfare*. Book, Whole. New York: Vintage Books.
- Ministero dello Sviluppo Economico. 2014. “Documento Informativo Sulle Misure Restrittive Nei Confronti Della Federazione Russa.” Roma: Direzione Generale per la Political Commerciale Internazionale.
http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/commercio_internazionale/embarghi_dualuse/documento_informativo_russia_14_11_14.pdf.
- Moret, Erica S. 2015. “Humanitarian Impacts of Economic Sanctions on Iran and Syria.” *European Security* 24 (1): 120–40.
- Moret, Erica S., Thomas J. Biersteker, Francesco Giumelli, Clara Portela, Marusa Veber, Stafan Bobocea, and Dawid Bastiat-Jarosz. 2016. “The New Deterrent? International Sanctions Against Russia Over the

- Ukraine Crisis: Impacts, Costs and Further Action.” Geneva: Programme for the Study of International Governance (PSIG), Graduate Institute of International and Development Studies.
<http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/internationalgovernance/shared/The%20New%20Deterrent%20International%20Sanctions%20Against%20Russia%20Over%20the%20Ukraine%20Crisis%20-%20Impacts,%20Costs%20and%20Further%20Action.pdf>.
- Nardelli, Alberto, Jennifer Rankin, and George Arnett. 2015. “Vladimir Putin’s Approval Rating at Record Levels.” *The Guardian*, 2015, 23 July edition.
<https://www.theguardian.com/world/datablog/2015/jul/23/vladimir-putins-approval-rating-at-record-levels>.
- O’Kane, Michael. 2016. “New UK Sanctions for Litvinenko Killing.” *Europeansanctions.Com*, 2016.
<https://europeansanctions.com/2016/01/21/uk-announces-sanctions-on-those-deemed-responsible-for-litvinenko-murder/>.
- Portela, Clara. 2016. “Are European Union Sanctions ‘Targeted’?” *Cambridge Review of International Affairs* 29 (3): 912–29.
- Regencia, Ted. 2018. “Iran Tells EU to Implement Guarantees before US Sanctions Return.” *Al Jazeera*, July 6, 2018. <https://www.aljazeera.com/news/2018/07/iran-tells-eu-implement-guarantees-sanctions-return-180706074712074.html>.
- Russian Federation. 2014. “Decree of the Government of the Russian Federation No. 778 of 7 August 2014.” Moscow.
- Strang, Bruce, G., ed. 2013. *Collision of Empires: Italy’s Invasion of Ethiopia and Its International Impact*. Abingdon, New York, NY: Routledge (Ashgate).
- Tsebelis, George. 1990. “Are Sanctions Effective? A Game-Theoretic Analysis.” *Journal of Conflict Resolution* 34 (1): 3–28.
- Withnall, Adam. 2016. “Netherlands Votes to Ban Weapons Exports to Saudi Arabia.” *The Independent*, 2016, 16 March edition. <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/netherlands-votes-to-ban-weapons-exports-to-saudi-arabia-a6933996.html>.

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale: **Senato della Repubblica**
Servizio Affari internazionali
Tel. 06-67063666
Email: segreteriaAAll@senato.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.