



**VAN BAEL & BELLIS**

**Avv. Fabrizio Di Gianni**  
Partner Van Bael & Bellis

14 aprile 2022

---

**Sanzioni UE: le Autorità italiane  
competenti, le conseguenze in caso  
di violazioni e il controllo  
giurisdizionale**

---

**WEBINAR CONFINDUSTRIA**

# Indice

- 1) Autorità competenti in Italia in materia di sanzioni UE
- 2) Implicazioni delle sanzioni UE contro la Russia sulla disciplina italiana sugli scambi commerciali:
  - A) Import
  - B) Export
  - C) Transazioni
- 3) Disciplina italiana in relazione al divieto di «mettere fondi a disposizione»

Autorità competenti in Italia  
in materia di sanzioni UE



# Autorità competenti in Italia | Panoramica

Ministero dell'Economia e delle  
Finanze – Comitato di Sicurezza  
Finanziaria

- Attua le misure di congelamento dei fondi e delle risorse economiche.
- Rilascia le autorizzazioni relative a transazioni bancarie e finanziarie e autorizza le deroghe alle misure di congelamento di fondi e altre risorse economiche.

Ministero degli Affari Esteri e della  
Cooperazione Internazionale -  
Autorità nazionale - UAMA (Unità  
per le Autorizzazioni di Materiali  
d'Armamento)

- Si occupa del controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione e del transito dei beni e tecnologie a duplice uso come disciplinati dall'Unione Europea.
- Rilascia (a) le autorizzazioni all'esportazione e (b) certificazioni all'importazione e all'esportazione.

Ministero degli Affari Esteri e della  
Cooperazione Internazionale –  
Ufficio DGMO

- Focal point nazionale in materia di sanzioni.

# Implicazioni delle sanzioni UE contro la Russia sulla disciplina italiana sugli scambi commerciali



# A) Import control | Brevi cenni

In relazione al divieto di importazione, gli organi competenti sono le autorità doganali degli Stati Membri.  
La disciplina in materia di *import control* prevede:

## Prodotti soggetti al divieto di importazione:

(a) certi prodotti siderurgici (i.e. ferro e acciaio), (b) certi prodotti di carbone e altri combustibili fossili solidi e (c) certi prodotti considerati di significativa importanza per l'economia russa (e.g. cemento, legno o pneumatici nuovi di gomma).

## Periodo di grazia

Rimangono consentite le importazioni dei beni sottoposti al divieto di import se i contratti sono stati stipulati ed eseguiti entro certe date (e.g. l'esecuzione dei contratti relativi alla importazione di prodotti in acciaio rimane consentita, fino al 17 giugno 2022, per i contratti conclusi prima del 16 marzo 2022).



Non saranno necessarie notifiche o autorizzazioni ma gli operatori economici dovranno compilare attentamente tutta la documentazione doganale.

## Focus sul blocco temporaneo di alcune importazioni:

A decorrere dal 10 luglio 2022, il divieto delle importazioni non si applica a:  
(a) 837570 tonnellate di cloruro di potassio tra il 10 luglio di un determinato anno e il 9 luglio dell'anno seguente;  
(b) 1577807 tonnellate di una combinazione di certi concimi elencati nell'allegato XXI del Regolamento 833/2014 (e successive modifiche) tra il 10 luglio e il 9 luglio dell'anno seguente.

I volumi dei contingenti di tali importazioni sono gestiti dalla Commissione e dagli Stati Membri in conformità del sistema di gestione dei contingenti tariffari di cui agli articoli da 49 a 54 del Regolamento 2015/2447.

# A) Import control | Possibili rischi

## Possibili rischi per gli importatori

### **1) Elusione dei divieti di *import* in caso di importazioni da paesi che non applicano restrizioni alle importazioni dalla Russia (e.g. Unione economica eurasiatica)**

Al fine di evitare di violare le sanzioni, agli operatori italiani è consigliato richiedere autodichiarazioni o includere nei contratti clausole *ad hoc* (e.g. dichiarazioni che i prodotti importati non sono originari dalla Russia).

### **2) Pagamenti effettuati a favore di soggetti/entità in lista o entità controllate da soggetti in lista**

Anche in caso di importazioni di beni consentiti, al fine di non incorrere in violazioni, gli operatori italiani dovrebbero prevedere procedure e meccanismi di controllo per verificare se eventuali partner commerciali siano sottoposti a sanzioni.

### **3) Blocco della merce**

- 1) È possibile che in caso di documentazione doganale compilata in maniera poco chiara o non corretta i beni in entrata siano bloccati → è consigliato verificare prassi e leggi applicabili degli Stati Membri (specialmente dogane).
- 2) A partire dal 16 aprile 2022, entrerà in vigore il divieto di circolazione e attracco in UE per i mezzi di trasporto su strada e navi russe → gli operatori italiani dovranno verificare le modalità, tempistiche ed eventuali deroghe previste in relazione al trasporto di tutti i beni che siano importati attraverso mezzi di trasporto russi.

# A) Import control | Caso pratico

Contratto di vendita ad oggetto un prodotto di acciaio sottoposto al divieto di importazione stipulato prima del 16 marzo 2022 ma da eseguirsi, anche solo parzialmente, dopo il 17 giugno 2022.

Dopo il 17 di giugno 2022, il prodotto verrà bloccato alla dogana.

## **Punti di attenzione.**

L'importatore deve prestare attenzione a:

- (a) non violare la norma anti-elusione prevista dalle sanzioni UE (e.g. triangolazione dei prodotti per evitare che siano considerati di origine russa o che provengano dalla Russia);
- (b) non modificare i termini dei contratti in essere in modo da dar luogo a novazione degli stessi, con rischio che possano essere considerati come stipulati dopo il termine consentito dal periodo di grazia.

## **Focus acciaio: quote di salvaguardia**

Gli importatori non potranno giustificare le importazioni oltre il 17 giugno 2022 in base a mancanza di acciaio all'interno dell'Unione. Infatti, l'UE ha stabilito che, per ovviare alla mancanza di acciaio in UE, le quote di salvaguardia degli altri paesi (e.g. Turchia) saranno proporzionalmente ampliate.

## A) Import control | Sanzioni & Rimedi giurisdizionali



In caso di controversie il rimedio giurisdizionale dipenderà dal tipo di contestazione sollevata (e.g., contrabbando, violazione doganale, etc.)

## B) Export control | Brevi cenni (1/2)

In relazione al divieto di esportazione, all'interno del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale - UAMA è l'autorità competente: (a) al controllo delle esportazioni e (b) al rilascio delle autorizzazioni necessarie. La disciplina relativa all'*export control* prevede:

### **Beni soggetti al divieto di esportazione:**

(a) certi prodotti dual use e altre tecnologie suscettibili di favorire lo sviluppo tecnologico e militare della Russia, (b) certi prodotti utilizzati nel settore della prospezione e produzione di petrolio, (c) certi prodotti utilizzati nel settore della raffinazione del petrolio e della liquefazione del gas naturale, (d) certi prodotti utilizzati nel settore aerospaziale nonché i carboturbi e gli additivi per carburanti, (e) certi prodotti utilizzati per la navigazione marittima, (f) certi prodotti di lusso e (g) beni considerati utili per il rafforzamento delle capacità industriali russe.

### **Periodo di grazia**

In alcuni casi, il divieto di esportazione non si applica per l'esecuzione di alcuni contratti conclusi ed eseguiti prima di una certa data (e.g. l'esecuzione dei contratti relativi all'esportazione di prodotti utilizzati nel settore della raffinazione del petrolio rimane consentita, fino al 27 maggio 2022, per i contratti conclusi prima del 26 febbraio 2022).



Non saranno necessarie notifiche o autorizzazioni ma gli operatori economici dovranno compilare attentamente tutta la documentazione doganale (suggerito notificare/informare l'UAMA in caso di operazioni dubbie).



### **Focus beni dual use:**

L'esportazione dei beni dual use rimane consentita per i contratti conclusi prima del 26 febbraio 2022 previa richiesta di autorizzazione all'UAMA da inviarsi prima del 1° maggio 2022.

## B) Export control | Brevi cenni (2/2)

Il divieto di esportazione prevede:

### Deroghe

In alcuni casi previsti dal Regolamento 833/2014 (e successive modifiche), gli esportatori italiani potranno richiedere una deroga al divieto di esportazione (e.g. l'UAMA può autorizzare le esportazioni di tecnologie avanzate dopo aver accertato che tali beni sono destinati, inter alia, alla cooperazione in ambiti puramente civili, alla sicurezza marittima, alle reti di telecomunicazione).



Spetta all'UAMA decidere se rilasciare l'autorizzazione → In caso di mancato rilascio si potrà impugnare la decisione presso il tribunale amministrativo.

### Eccezioni

In alcuni casi (e.g. scopi umanitari), i prodotti oggetto del divieto di esportazioni possono comunque essere esportati.



A seconda dei casi, può essere richiesta notifica all'UAMA entro 30 giorni dall'operazione.

## B) Export control | Possibili rischi

Relazione tra disciplina UE e italiana in materia di *export control*



Le due discipline si applicano in parallelo, pertanto, un esportatore potrebbe dover richiedere:

- (a) un'autorizzazione per l'esportazione ai sensi della disciplina italiana sui beni dual use anche se non necessaria ai sensi delle sanzioni UE;
- (b) un'autorizzazione per esportare ai sensi della disciplina italiana sui beni dual use e, contestualmente, richiedere una diversa autorizzazione ai sensi delle sanzioni UE.

Le autorità dei singoli paesi potrebbero integrare/applicare in maniera più o meno restrittiva le sanzioni UE



In materia di esportazioni, ad esempio, l'UAMA ha sospeso, a partire dal 7 marzo, per la durata di 1 mese la validità di tutte le autorizzazioni in essere relative all'esportazione di beni dual use verso Russia e Bielorussia. Lo stesso non è stato fatto da altri Stati Membri → Gli operatori italiani dovranno attivarsi per capire quali prassi siano applicate dalle autorità competenti dei singoli Stati Membri.

Rischio di elusione in caso di esportazioni verso zone in cui vi è un alto rischio che le merci possano essere riesportate in Russia



Come per gli importatori, al fine di ridurre il rischio di violare le sanzioni, è opportuno richiedere alle controparti contrattuali autodichiarazioni o includere nei contratti clausole ad hoc (e.g. clausole che prevedano che i prodotti esportati non saranno spediti/venduti a soggetti/aree soggette a restrizioni).

## B) Export control | Caso pratico

Contratto avente ad oggetto un prodotto non sottoposto a restrizioni delle esportazioni venduto ad una società in Russia o paesi limitrofi.

L'esportatore italiano dovrà:

- a) Valutare se l'ente russo sia un soggetto sanzionato o una società controllata da un soggetto sanzionato (e.g. un oligarca).
- b) Valutare se l'ente russo sia sottoposto ad altre restrizioni (e.g. divieto di transazioni).
- c) In ogni caso, accertarsi che non siano necessarie autorizzazioni per l'*export*.



- 1) Se, a seguito dell'attività di due diligence, l'esportatore italiano dovesse scoprire che la controparte russa è sanzionata o sottoposta ad altre restrizioni → l'operazione di *export* creerebbe seri problemi di compliance con le sanzioni UE.
- 2) Come consigliato dalla Commissione europea nell'«*Avviso agli operatori economici, importatori ed esportatori*» è opportuno predisporre clausole contrattuali *ad hoc* per minimizzare il rischio di violazione delle sanzioni UE (e.g. clausole che prevedano che i prodotti esportati non verranno esportati nuovamente in Russia) per le esportazioni di tutti i prodotti «*verso paesi terzi da cui tali merci possano essere facilmente deviate verso la Russia*» (e.g. paesi dell'Unione economica eurasiatica).

## B) Export control | Sanzioni & Rimedi giurisdizionali



In caso l'Agencia delle dogane e la Guardia di Finanza accertino delle violazioni in materia di *export control* si prefigurano diversi profili di responsabilità per l'esportatore. Ad esempio:

Violazione	Pena
Chiunque effettui attività di esportazione di prodotti listati per effetto di misure restrittive unionali in violazione dei divieti contenuti nei regolamenti (UE) concernenti misure restrittive.	Art. 20, comma 1, d.lgs. 221/2017: pena detentiva dai due a sei anni.
Chiunque effettui attività di esportazione di prodotti listati per effetto di misure restrittive unionali senza la prescritta autorizzazione, ovvero con autorizzazione ottenuta fornendo dichiarazioni o documentazione falsa.	Art. 20, comma 2, d.lgs. 221/2017: pena detentiva da 2 a 6 anni o multa da € 25 mila a € 250 mila.
Chiunque effettui attività di esportazione all'estero di prodotti e tecnologie dual use in assenza delle autorizzazioni prescritte dall'UAMA o fondate su documentazione falsa.	Art. 18, comma 1, d.lgs. 221/2017: pena detentiva da 2 a 6 anni o multa da € 25 mila a € 250 mila.

- La competenza per l'impugnazione in sede giurisdizionale spetterà al giudice civile, amministrativo o penale a seconda del tipo di violazione contestata.
- In caso sorgano dubbi in capo al giudice statale competente in merito all'interpretazione delle norme del diritto dell'Unione applicabili al caso di specie → Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea.

## C) Divieto di effettuare transazioni | Brevi cenni

L'UE ha proibito agli operatori europei di effettuare qualsiasi transazione con una serie di alcune entità controllate dal governo russo (e.g. United Shipbuilding Corporation).

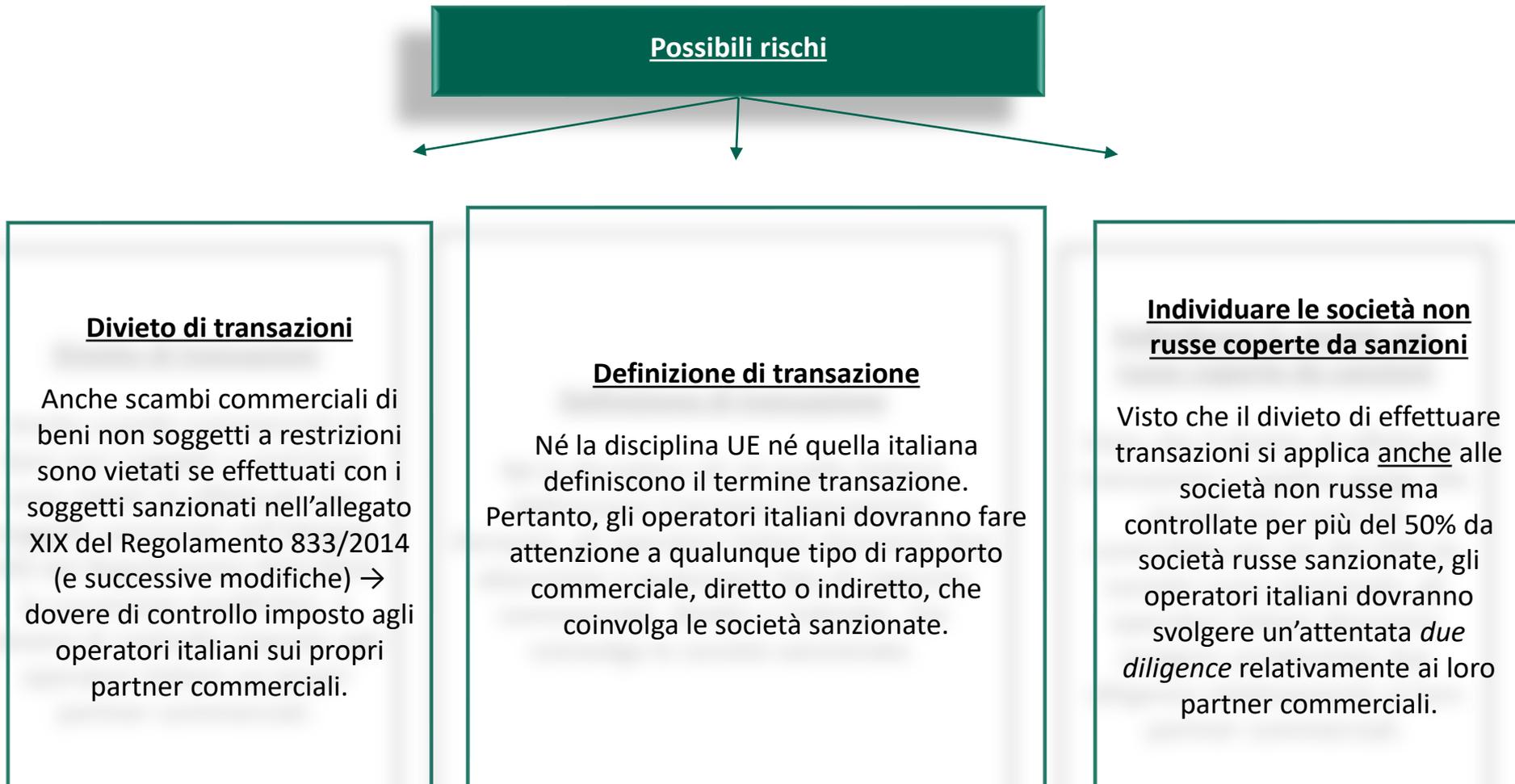
### Periodo di grazia

Contratti conclusi prima del 16 marzo e da eseguirsi prima del 15 maggio 2022 → no notifica o autorizzazione dall'UAMA.

### Eccezioni

Transazioni strettamente necessarie per importare alcuni prodotti (e.g. alluminio e petrolio) sono consentite → no notifica o autorizzazione dall'UAMA.

# C) Divieto di effettuare transazioni | Possibili rischi



## C) Divieto di effettuare transazioni | Caso pratico

Società italiana che produce ed esporta strumenti dual use che collabori con un professionista russo che abbia anche legami professionali con società incluse nell'allegato XIX del Regolamento 833/2014 (e successive modifiche) (e.g. società italiana che abbia nel suo board un rappresentante di United Shipbuilding Corporation «USC»).

La collaborazione professionale pone un rischio di compliance con le sanzioni UE. Si dovrà valutare:

A) se al professionista russo siano fornite informazioni relative a beni dual use soggetti a restrizioni. Infatti, fornire informazioni relative a beni dual potrebbe costituire una violazione delle sanzioni UE in quanto rivelando informazioni relative a beni dual use sottoposti al divieto di esportazione in buona sostanza si fornirebbe un servizio avente ad oggetto un bene sottoposto a restrizioni sull'export. → Tale condotta sarebbe pertanto a rischio di violare le sanzioni UE (non è solo vietato l'export di specifici prodotti ma anche prestare i servizi a questi connessi).

B) il tipo di rapporto esistente tra il professionista russo e USC.

- 1) Se il professionista russo agisse per conto di USC ci sarebbe una possibile violazione delle sanzioni UE → possibile violazione del divieto di messa a disposizione di fondi.
- 2) In ogni caso, essendo USC un soggetto con cui sono vietate le transazioni, retribuire il professionista russo potrebbe essere considerata una transazione indiretta in favore di USC e, pertanto, violare le sanzioni UE.

# Divieto di effettuare transazioni | Sanzioni & Rimedi giurisdizionali

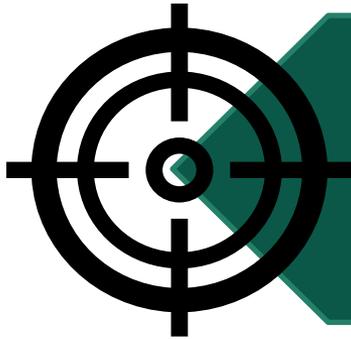


Vista la natura di norma «*catch all*» del divieto di effettuare transazioni, il regime sanzionatorio applicabile a tali violazioni dipenderà dalla violazione commessa.

Disciplina italiana in relazione al divieto di «mettere fondi a disposizione»



# Sanzioni mirate | Brevi cenni



Soggetti responsabili di minacciare l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.

1091 persone fisiche + 80 persone giuridiche attualmente soggette a sanzioni mirate.



**Congelamento di fondi e risorse economiche** appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati dai soggetti immessi in lista o organismi ad essi associati.



**Divieto di mettere fondi e risorse economiche** a disposizione dei soggetti immessi in lista (direttamente o indirettamente).



**Travel ban** per le persone fisiche immesse in lista.

# Divieto di mettere fondi a disposizione | Breve panoramica

Divieto di mettere fondi o altre risorse economiche a disposizione dei soggetti inseriti in lista → Il Comitato di Sicurezza Finanziaria presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze è l'autorità competente a (a) attuare le misure di congelamento dei fondi e delle risorse economiche e (b) rilasciare le autorizzazioni relative a transazioni bancarie e finanziarie e autorizza le deroghe alle misure di congelamento di risorse economiche.

## Deroghe al divieto di mettere fondi a disposizione

In alcuni casi, il Comitato di Sicurezza Finanziaria può: (a) «scongelerare i fondi» e (b) consentire di mettere fondi a disposizione di soggetti sanzionati (e.g., in caso di beni di prima necessità).

## Eccezioni al divieto di mettere fondi a disposizione

Esempio, i pagamenti effettuati su conti congelati di soggetti in lista, se dovuti alla luce di un contratto precedente all'inserimento del soggetto in lista, sono consentiti.

# Divieto di mettere fondi a disposizione| Possibili rischi

Per gli operatori economici italiani, si presentano alcune criticità:

## Definizioni di «fondi» e «risorse economiche»

«Fondi»: attività e benefici finanziari di qualsiasi natura (e.g. contanti, depositi, titoli, azioni, obbligazioni, interessi, dividendi) e «Risorse economiche»: attività di qualsiasi tipo (tangibili o intangibili, mobili o immobili) che non sono «fondi» ma possono essere utilizzate per ottenere fondi.

## Definizione di «mettere fondi e risorse economiche a disposizione...»

Mettere a disposizione, direttamente o indirettamente, gratuitamente, tramite vendita, scambio, o altro mezzo, fondi o risorse economiche (*Commission's FAQ Insurance and Reinsurance 23.3.22*) → Al fine di non incorrere in violazioni, gli operatori economici italiani dovranno prevedere procedure e meccanismi di controllo idonei per verificare se eventuali partner commerciali siano (a) inclusi nelle liste o (b) controllati da o di proprietà di soggetti in lista.

# Divieto di mettere fondi a disposizione| Caso pratico

Importazione di un prodotto non sottoposto a restrizioni proveniente da un paese terzo (e.g. Turchia)

L'importatore dovrà:

Valutare se l'esportatore del paese terzo è collegato o intrattiene rapporti commerciali con entità sanzionate (e.g. la società turca compra plastica da un soggetto sanzionato russo e, in seguito, la rivende in Italia).



In caso affermativo, potrebbe concretizzarsi un rischio di violazione delle sanzioni UE → L'esportatore turco in questione potrebbe agire in qualità di intermediario, con la conseguenza che il pagamento effettuato in suo favore dall'importatore italiano sarebbe considerato quale messa a disposizione di fondi (indiretta) in favore di un soggetto sanzionato.

# Divieto di mettere fondi a disposizione | Sanzioni & Rimedi giurisdizionali (1/2)



In caso in cui le autorità di vigilanza di settore (e.g. Comitato Sicurezza Finanziaria), le amministrazioni interessate, l'unità di informazione finanziaria, la Guardia di finanza e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, ciascuna nell'ambito delle proprie attribuzioni, accertino delle violazioni, si possono prefigurare diversi profili di responsabilità. Ad esempio:

Norma violata	Pena
Effetti del congelamento di fondi e di risorse economiche (art. 5 d.lgs. 2007/109).	Ai sensi dell'art. 13, comma 1, d.lgs. 2007/109, salvo che non costituisca più grave reato, la messa a disposizione di fondi è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 € a 500.000 €.
Obblighi di comunicazione (art. 7 d.lgs. 2007/109) (e.g. comunicare ad autorità ammontare e la natura dei fondi o delle risorse economiche sottoposti a congelamento).	Ai sensi dell'art. 13, comma 2, d.lgs. 2007/109, la violazione delle disposizioni di cui all'articolo 7 è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 € a 25.000 €.

# Divieto di mettere fondi a disposizione | Sanzioni & Rimedi giurisdizionali (2/2)

In materia di sanzioni per violazioni dell'obbligo di non mettere fondi a disposizione, alla luce di recenti pronunce giurisprudenziali e di legislazione italiana applicabile *mutatis mutandis*, il quadro normativo sembrerebbe essere il seguente.

Violazioni di obblighi quali, ad esempio, il pagamento effettuato ad un soggetto in lista → sanzione amministrativa pecuniaria (cfr. art. 13 d.lgs. 2007/109).



Ai sensi dell'art. 14 d.lgs. 2007/109, parrebbe che la competenza per impugnare le sanzioni amministrative pecuniarie irrogate per violazione del divieto di mettere fondi a disposizione spetti al giudice civile ordinario (sul punto vedasi anche Cass. «Safilo» 2020/21267).

Invece, per i provvedimenti emessi da enti statali quali, ad esempio, congelamento di fondi → decisioni attuate con decreto da parte del Comitato di sicurezza finanziaria (cfr. art. 4 d.lgs. 2007/109).



La competenza per impugnare tali provvedimenti sembrerebbe spettare al TAR (Cass. «Safilo» che riconduce la competenza per impugnare i provvedimenti quali quelli all'art. 4 del d.lgs. 2007/109 al giudice amministrativo).

In caso sorgano dubbi in capo al giudice statale competente in merito all'interpretazione delle norme del diritto dell'Unione applicabili al caso di specie → Rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia Europea.



## Brussels

Glaverbel Building  
Chaussée de La Hulpe 166  
Terhulpssteenweg  
B-1170 Brussels  
Belgium

Phone : +32 (0)2 647 73 50  
Fax : +32 (0)2 640 64 99

## Geneva

26, Bd des Philosophes  
CH-1205 Geneva  
Switzerland

Phone : +41 (0)22 320 90 20  
Fax : +41 (0)22 320 94 20

## London

5, Chancery Lane  
London EC4A 1BL  
United Kingdom

Phone: +44 (0)20 7406 1471