

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in
Scienze Politiche, Relazioni Internazionali e Diritti Umani



**UNIVERSITÀ
DI PADOVA**

EFFICACIA E LIMITI DELLE SANZIONI NELLE RELAZIONI
INTERNAZIONALI: IL CASO STUDIO DELLE SANZIONI
ECONOMICHE DELL'UNIONE EUROPEA CONTRO LA RUSSIA

Relatore: Prof. Marco Mascia

Laureando: Veronica Marinelli

matricola N. 2110799

A.A. 2025/2026

Indice

INTRODUZIONE.....	2
CAPITOLO I: UN QUADRO GENERALE SULLE SANZIONI INTERNAZIONALI.....	5
1.1 DEFINIZIONE DI SANZIONI INTERNAZIONALI.....	5
1.2 TIPOLOGIE DI SANZIONI INTERNAZIONALI E LA LORO APPLICAZIONE.....	10
1.3 GLI ATTORI NELLE SANZIONI INTERNAZIONALI E QUANDO VENGONO USATE.....	15
1.4 EFFICACIA DELLE SANZIONI INTERNAZIONALI.....	18
CAPITOLO II: I PACCHETTI SANZIONATORI DELL'UNIONE EUROPEA.....	23
2.1 LA POLITICA SANZIONATORIA EUROPEA NEL QUADRO DELLA PESC.....	23
2.2 L'UNIONE EUROPEA COME ATTORE DI POLITICA ESTERA.....	26
2.3 I PACCHETTI SANZIONATORI DELL'UNIONE EUROPEA.....	30
2.4 EFFICACIA E LIMITI DELLE SANZIONI EUROPEE.....	37
CAPITOLO III: LE SANZIONI EUROPEE CONTRO LA RUSSIA E LE LORO	
CONSEGUENZE.....	42
3.1 EVOLUZIONE DELLE RELAZIONI TRA UNIONE EUROPEA E RUSSIA.....	42
3.2 I PACCHETTI SANZIONATORI DELL'UNIONE EUROPEA CONTRO LA RUSSIA, DOPO IL 2022	47
3.3 LE SANZIONI ECONOMICHE EUROPEE CONTRO LA RUSSIA.....	50
3.4 EFFICACIA E LIMITI DELLE SANZIONI EUROPEE SULL'ECONOMIA E LA POLITICA RUSSA. .	53
CONCLUSIONI.....	57
BIBLIOGRAFIA.....	60
SITOGRAFIA.....	64

Introduzione

L'uso delle sanzioni economiche internazionali rappresenta oggi uno degli strumenti più discussi e controversi della politica estera contemporanea. Collocate in una posizione intermedia tra la diplomazia tradizionale e l'intervento militare, le misure restrittive vengono spesso considerate un mezzo attraverso cui gli Stati e le organizzazioni internazionali cercano di esercitare pressione su un determinato attore senza ricorrere direttamente alla forza armata. Da un lato, le sanzioni hanno l'obiettivo di colpire economicamente lo Stato destinatario per indurlo a modificare il proprio comportamento politico; dall'altro, permettono alla comunità internazionale di riaffermare principi fondamentali del diritto internazionale, come il rispetto della sovranità territoriale e il divieto dell'uso della forza. Nonostante ciò, il loro reale livello di efficacia continua a essere oggetto di un ampio dibattito accademico e politico. Infatti, non sempre il danno economico prodotto dalle sanzioni si traduce automaticamente in un cambiamento concreto delle scelte strategiche della leadership colpita. Allo stesso modo, resta aperta la questione relativa alla capacità delle difficoltà economiche di incidere sul consenso interno nei confronti di regimi autoritari o personalistici. Questi interrogativi diventano ancora più rilevanti quando l'attore che impone le sanzioni non è un singolo Stato, ma un'organizzazione sovranazionale complessa e multilivello come l'Unione Europea.

Tale problematica assume un'importanza centrale nel contesto della risposta europea all'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa, iniziata il 24 febbraio 2022. Questo evento ha rappresentato una svolta storica non solo per gli equilibri geopolitici europei, ma anche per il ruolo internazionale dell'Unione Europea stessa. Per la prima volta dopo la Guerra Fredda, l'Europa si è trovata di fronte a un conflitto convenzionale di larga scala combattuto sul continente e caratterizzato dal tentativo di modificare con la forza i confini di uno Stato sovrano. Di fronte a quella che Bruxelles e gli Stati occidentali hanno interpretato come una grave violazione del diritto internazionale, l'Unione Europea ha reagito adottando una serie di pacchetti sanzionatori senza precedenti per ampiezza e intensità. Tuttavia, nonostante la vastità delle restrizioni e il coordinamento con partner, il protrarsi del conflitto e la capacità di adattamento mostrata dall'economia russa hanno sollevato numerosi interrogativi sull'effettiva efficacia della strategia sanzionatoria europea.

Da queste considerazioni nasce la domanda di ricerca alla quale il presente elaborato cercherà di dare una risposta: in che misura le sanzioni adottate dall'Unione Europea contro la Russia dopo il 2022 possono essere considerate uno strumento efficace di politica estera, e quali fattori ne hanno limitato l'impatto sul piano economico, politico e strategico? Comprendere questo tema significa analizzare non solo gli effetti prodotti sull'economia russa, ma anche le trasformazioni che le sanzioni hanno determinato all'interno dell'Unione Europea stessa, sempre più orientata a

utilizzare il proprio peso economico e normativo come leva geopolitica internazionale. Allo stesso tempo, risulta necessario interrogarsi sulla capacità di adattamento dimostrata dalla Federazione Russa attraverso contromisure monetarie, reti commerciali alternative, canali di elusione delle restrizioni e una progressiva riconversione verso un'economia di guerra fortemente centralizzata. In questo senso, il caso russo rappresenta un esempio particolarmente significativo per valutare i limiti strutturali dello statecraft economico nei confronti di regimi autoritari capaci di assorbire almeno nel breve periodo gli effetti delle pressioni economiche esterne.

Per rispondere a questi interrogativi, il lavoro di tesi è stato suddiviso in tre capitoli principali. Il primo capitolo fornisce un inquadramento teorico generale sul funzionamento delle sanzioni economiche nel sistema internazionale contemporaneo. In questa sezione vengono analizzate la natura giuridica e politica delle sanzioni internazionali, le diverse tipologie esistenti e i principali attori coinvolti nella loro adozione, con particolare riferimento alle Nazioni Unite, agli Stati Uniti e alle organizzazioni regionali. Inoltre, il capitolo approfondisce il dibattito teorico sull'efficacia delle sanzioni, soffermandosi sui concetti di diplomazia coercitiva, compliance e sui limiti che le misure economiche incontrano nei confronti dei sistemi politici non democratici.

Il secondo capitolo si concentra invece sulla dimensione istituzionale dell'Unione Europea e sulla sua politica sanzionatoria nell'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC). In particolare, vengono analizzati i meccanismi giuridici e decisionali attraverso cui il Consiglio dell'UE, la Commissione europea e il Servizio Europeo per l'Azione Esterna coordinano l'adozione delle misure restrittive, evidenziando le difficoltà legate alla necessità di raggiungere l'unanimità tra gli Stati membri. Parallelamente, il capitolo approfondisce l'evoluzione del ruolo internazionale dell'Unione Europea, evidenziando il passaggio da una tradizionale concezione di potenza civile, fondata soprattutto su strumenti economici e normativi, a una postura maggiormente strategica e geopolitica. Infine, vengono esaminati i principali regimi sanzionatori europei sviluppati negli ultimi decenni e i limiti strutturali che caratterizzano l'azione esterna dell'UE, spesso condizionata dalle diverse sensibilità politiche ed economiche dei suoi Stati membri.

Il terzo capitolo costituisce il nucleo centrale dell'elaborato e analizza nello specifico il caso delle sanzioni europee contro la Federazione Russa dopo il 2022. In una prima fase viene ricostruita l'evoluzione delle relazioni tra Unione Europea e Russia dalla fine della Guerra Fredda fino alla crisi ucraina del 2014, evidenziando come il modello basato sull'interdipendenza economica ed energetica si sia progressivamente trasformato in una vulnerabilità strategica per l'Europa. Successivamente, il capitolo approfondisce la risposta europea all'invasione dell'Ucraina, analizzando i diversi pacchetti sanzionatori adottati da Bruxelles e le principali misure introdotte contro il sistema finanziario, energetico e industriale russo. Infine, l'ultima parte del lavoro si concentra sull'analisi dell'efficacia e dei limiti delle sanzioni europee.

Attraverso questa analisi, il lavoro intende mostrare come l'efficacia delle sanzioni debba essere interpretata alla luce delle trasformazioni economiche, strategiche e geopolitiche prodotte nel lungo termine sia sulla Russia sia sull'Unione Europea stessa.

CAPITOLO I:

Un quadro generale sulle sanzioni internazionali

1.1 Definizione di sanzioni internazionali

Le sanzioni internazionali rappresentano uno strumento chiave della politica estera e della sicurezza collettiva, particolarmente impiegato dall'Unione Europea e dall'ONU nel corso del XX e XXI secolo. Il ricorso alle sanzioni è considerato a metà strada tra l'uso della forza e la democrazia, in quanto queste ultime possono essere impiegate sia in preparazione della guerra, che in alternativa ad essa, classificandosi dunque come uno strumento coercitivo non militare.

L'interruzione dei rapporti, sia commerciali che politici, rappresenta uno dei comportamenti più diffusi nelle dinamiche delle relazioni internazionali. Uno dei primi esempi che ritroviamo nella storia, che riguarda l'uso di misure simili a sanzioni, riguarda l'embargo deciso da Atene ai danni della città di Megara durante la Guerra del Peloponneso, che risale al 432 a.C.¹

Un primo riferimento all'uso delle sanzioni è individuabile all'interno della Carta delle Nazioni Unite, in particolare nell'articolo 2, che disciplina l'uso della forza e i casi in cui per motivi di sicurezza collettiva e accertata minaccia alla pace il Consiglio di Sicurezza ha facoltà di adottare misure che non comportano l'uso della forza militare, al fine di attuare le proprie decisioni².

Il legame tra le sanzioni e la guerra si è notevolmente indebolito negli ultimi anni; vediamo come la fine della Guerra Fredda ha segnato l'inizio di una nuova fase, in cui le sanzioni internazionali hanno assunto un ruolo più ampio, che non si limita solamente alla prevenzione e alla preparazione di conflitti armati.

Come riportato nel volume *The Sanctions Decade*³, l'ONU ha fatto ricorso alle sanzioni non solo in contesti di guerra o gestione diretta di conflitti, ma anche in situazioni indirettamente collegate alla pace e alla sicurezza internazionale.

Anche nel caso dell'Unione Europea le sanzioni sono state utilizzate per altre motivazioni, come ad esempio la promozione della pace, della democrazia, il rispetto dello stato di diritto e la protezione dei diritti umani e del diritto internazionale.

Le sanzioni possono quindi essere adottate in diversi casi, tra questi alcuni esempi che è importante ricordare sono: a fini di politica estera, come strumenti per influenzare il comportamento di stati o governi considerati in violazione di norme internazionali; per stigmatizzare colpi di stato, come nel caso di Haiti, nel giugno 1993, a seguito della presa del

¹ GIUMELLI, Francesco, *Le sanzioni internazionali. Storia, obiettivi ed efficacia*, Bologna, 2023, pp. 11-20.

² NAZIONI UNITE, *Carta delle Nazioni Unite*, San Francisco, 26 giugno 1945, art 2, art. 41.

³ CORTRIGHT David e LOPEZ George, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s* (Boulder – London: Lynne Rienner Publishers, 2000).

potere da parte della giunta militare guidata da Raoul Cédras, il Consiglio di Sicurezza adottò un embargo sulle armi, sanzioni finanziarie e restrizioni sulle forniture di petrolio; e in fine in caso di violazione dei diritti umani, come nel caso del Ruanda nel 1994, quando furono adottate in risposta al genocidio perpetrato dalle milizie hutu.

Sebbene la dottrina classica consideri le sanzioni strumenti di coercizione posti appena al di sotto della forza militare, l'esperienza più recente mostra come esse possano assumere un ruolo più ampio, fungendo anche da strumento di governance globale. Le sanzioni, infatti, non servono solo a rispondere a minacce immediate alla sicurezza nazionale, ma vengono impiegate anche per sostenere e rafforzare i principi fondamentali che regolano il sistema internazionale. Questa tendenza è particolarmente evidente nell'operato di attori come gli Stati Uniti e le Nazioni Unite, i quali utilizzano le sanzioni combinando dimensioni politiche, economiche e normative, contribuendo così a consolidare la legittimità delle norme internazionali.

Le sanzioni internazionali possiedono dunque, una rilevante dimensione politica; poiché consentono agli attori internazionali di influenzare le scelte dei destinatari e di tutelare interessi o valori condivisi nell'ambito del sistema globale. All'interno delle Relazioni Internazionali, si possono individuare tre prospettive diverse, attraverso le quali è possibile comprendere meglio la logica strategica e diplomatica di questi strumenti.

La prima prospettiva è quella realista, in questo approccio esse sono considerate strumenti di coercizione, mezzi attraverso i quali uno Stato esercita pressione economica e politica per modificare il comportamento di altri attori, con la dimensione giuridica spesso subordinata agli interessi strategici e alla logica del potere nazionale. Il secondo approccio è quello liberale istituzionalista, che vede nelle sanzioni uno strumento di cooperazione multilaterale, concepito per rafforzare il rispetto delle regole internazionali e la governance globale, affidando alle organizzazioni internazionali un ruolo centrale nel coordinare l'applicazione delle misure e nel conferirne legittimità sia politica sia giuridica. Infine, secondo la prospettiva costruttivista, le sanzioni assumono una funzione simbolica e normativa, servendo a riaffermare principi, valori e identità condivisi e diventando così strumenti di "diplomazia morale", capaci di inviare segnali chiari sul rispetto delle norme internazionali.

Queste diverse interpretazioni mostrano come le sanzioni si trovino all'incrocio tra diritto, potere e legittimità, configurandosi come strumenti ibridi che combinano efficacemente elementi normativi e strategie politiche.⁴

Nel corso del presente capitolo verrà fornito un quadro introduttivo delle sanzioni internazionali, partendo dalla loro definizione in senso giuridico, per poi illustrare le principali tipologie e la loro

⁴BARUZZI, Margaux Marie Alexandra, *Le sanzioni dell'Unione Europea nei confronti della Russia*, tesi di laurea, Università degli Studi di Padova, A.A. 2024/2025.

applicazione all'interno del contesto internazionale, evidenziandone le finalità strategiche e normative. Seguirà poi un'analisi degli attori coinvolti, in particolare Unione Europea e Nazioni Unite. Infine, verrà trattato il tema centrale dell'efficacia e dei limiti delle sanzioni, per comprendere in che misura queste ultime influenzano il comportamento degli Stati e contribuiscono alla governance globale.

Le sanzioni internazionali possono essere definite come strumenti di politica estera adottati in deroga al normale svolgimento delle relazioni diplomatiche, politiche ed economiche tra Stati ed organizzazioni internazionali. Esse sono misure restrittive, che comprendono restrizioni o divieti, imposti sulla base del diritto pubblico internazionale, al fine di tutelare la pace e la sicurezza internazionale.

Le sanzioni internazionali hanno spesso l'obiettivo di modificare o contenere comportamenti ritenuti inaccettabili, nonché di dissuadere altri Stati dall'adottare condotte considerate indesiderabili.⁵

I governi degli Stati dispongono di diversi strumenti di politica estera che possono utilizzare sia per prevenire l'insorgere di un conflitto, sia per intervenire qualora esso sia già in corso, le sanzioni si collocano all'interno della lista contenente le seguenti opzioni:

1. Diplomazia: che consiste nella discussione e nel dialogo con altri attori della comunità internazionale; forma che non richiede l'impiego di risorse materiali.
2. Incentivi, le cosiddette "sanzioni positive" di cui dispongono i governi per influenzare le decisioni di altri, per esempio attraverso aiuti economici.
3. Interventi che hanno un costo materiale, come nel caso delle missioni di peacekeeping.
4. Uso della forza, secondo le modalità definite dalla Carta delle Nazioni Unite.
5. Sanzioni: penalità imposte a uno o più attori esterni, che possono essere di natura materiale oppure solo simbolica, configurandosi come una decisione ostile verso i destinatari. Pur non facendo ricorso alla forza militare, esse impiegano l'arma economica seguendo una logica analoga a quella di un confronto militare; per questo motivo le sanzioni sono considerate uno strumento coercitivo.

Le sanzioni rientrano quindi tra le cinque modalità che permettono di condurre la politica estera di uno Stato. Tuttavia, esse possono essere imposte anche da organizzazioni internazionali e sono applicabili nei confronti di individui, gruppi o entità.

⁵ AIF, Le sanzioni internazionali, gennaio 2020.

Le sanzioni all'interno del diritto internazionale hanno carattere consequenziale, in quanto la loro applicazione avviene solo dopo che un determinato comportamento è stato posto in essere. Nel loro utilizzo in politica estera, si è affermata una serie di principi per la loro attuazione:

1. Natura politica delle sanzioni: le sanzioni internazionali non sono quasi mai imposte a seguito della violazione accertata di norme codificate e universalmente condivise. Piuttosto, esse derivano da decisioni assunte da organi politici, che reagiscono a comportamenti ritenuti illeciti. Un esempio è rappresentato dalle sanzioni adottate dagli Stati Uniti e dall'Unione Europea nei confronti della Russia, dove la valutazione della gravità delle azioni non è affidata a un giudice terzo imparziale, ma a una scelta politica dei governi. Fa eccezione il caso delle sanzioni imposte dalle organizzazioni internazionali ai propri membri, che si fondano su obblighi derivanti da trattati sottoscritti dagli Stati.
2. Funzione preventiva: le sanzioni non hanno solo una funzione reattiva, ma anche preventiva, in quanto possono essere adottate per evitare il verificarsi di determinati eventi. In questo caso, esse si basano su una valutazione prospettica del rischio. Un esempio è rappresentato dalle sanzioni contro il terrorismo internazionale, finalizzate a ridurre la probabilità di futuri attacchi.
3. Carattere eccezionale: le sanzioni costituiscono uno strumento straordinario della politica internazionale, riconducibile a una logica di "stato di eccezione". Esse vengono infatti utilizzate dai governi per affrontare situazioni di crisi o conflitto che non possono essere gestite efficacemente attraverso strumenti ordinari.
4. Strumento coercitivo e ibrido: pur essendo meno invasive rispetto all'uso della forza militare, le sanzioni sono spesso considerate contromisure, in quanto esercitano una pressione significativa sui destinatari e creano uno spazio eccezionale di intervento. Per questo motivo, esse possono essere definite uno strumento ibrido, collocato al confine tra diritto e sociologia delle relazioni internazionali.

A seguito dell'analisi di questi principi, si nota come le sanzioni presentino caratteristiche diverse rispetto a quelle comunemente evidenziate nel dibattito pubblico. Sebbene siano spesso considerate come uno strumento coercitivo, strettamente legato alla guerra, nel XXI secolo esse vengono adottate per una pluralità di finalità, non sempre direttamente connesse alla sicurezza. In molti casi, infatti, riguardano questioni specifiche inserite in contesti più ampi e sono più frequentemente dirette nei confronti di individui e attori non statuali.

Secondo Peter Wallensteen, le sanzioni si configurano come uno strumento intermedio “tra parole e spade”, quindi tra diplomazia e uso della forza⁶. Esse vengono adottate quando si ritiene necessario andare oltre il normale funzionamento dell’ordine internazionale e si situano a un livello immediatamente inferiore rispetto al ricorso allo strumento militare.

Le sanzioni, inoltre, si inseriscono nella maggior parte dei casi all’interno di strategie più ampie, in combinazione con altre decisioni e strumenti di politica estera.

Il termine “sanzione” è di utilizzo relativamente recente; in passato, strumenti analoghi erano rappresentati dagli assedi, che ne condividevano i principi fondamentali. Gli assedi consistevano essenzialmente nell’interruzione totale degli scambi commerciali e finanziari, configurandosi quindi come una forma primitiva di sanzione. Tradizionalmente, le sanzioni economiche assumevano la forma di una proibizione totale o parziale del commercio con un’intera comunità politica. Un esempio significativo è rappresentato dalla vicenda irachena del 1990: le sanzioni imposte dall’ONU all’Iraq ebbero gravi conseguenze sulla popolazione civile, provocando la morte di centinaia di migliaia di bambini. Questo episodio evidenziò l’urgenza di ripensare l’approccio alle sanzioni, che non potevano essere abolite, ma dovevano essere modificate per colpire i responsabili delle politiche, evitando danni alla popolazione innocente. Il caso dell’Iraq pose infatti il problema dei cosiddetti “bersagli sbagliati”: in quanto la consuetudine nel sistema internazionale prevedeva che fossero solo gli Stati a rispondere delle proprie azioni di politica estera. Negli anni ’90, grazie all’istituzione dei tribunali internazionali, emerse l’idea di responsabilità individuale, secondo cui anche gli individui possono essere considerati penalmente responsabili delle proprie azioni davanti ad autorità internazionali.

Da questa evoluzione nasce un nuovo approccio alle sanzioni internazionali, concepite in modo da garantire che siano i diretti responsabili delle politiche a pagarne le conseguenze, anziché la popolazione civile.

Gli attacchi terroristici alle ambasciate statunitensi in Tanzania e Kenya del 1998 rappresentarono una delle prime occasioni in cui furono considerate e utilizzate le sanzioni individuali, volte a colpire direttamente i responsabili di specifiche azioni illecite. Successivamente, nel 2000, la Risoluzione 1333⁷ del Consiglio di Sicurezza introdusse per la prima volta sanzioni individuali sotto forma di congelamento dei beni

Un impulso decisivo all’evoluzione delle sanzioni si ebbe con gli attacchi terroristici dell’11 settembre 2001. Le responsabilità furono rapidamente attribuite ad al-Qaida e al suo leader Osama Bin Laden; benché legato all’Afghanistan, al-Qaida era un network internazionale i cui membri

⁶ WALLENSTEEN e STAIBANO, *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System*, Routledge (Frank Cass), 2005.

⁷CONSIGLIO DI SICUREZZA delle NAZIONI UNITE, Risoluzione 1333 (2000), 19 dicembre 2000.

erano spesso apolidi. In questa circostanza, il Consiglio di Sicurezza adottò una nuova prassi, dando origine alle cosiddette “sanzioni mirate”, progettate per colpire i veri responsabili senza danneggiare la popolazione civile.

Questa evoluzione segnò una trasformazione significativa nel modo di concepire e applicare le sanzioni internazionali, aprendo la strada a strumenti più sofisticati e mirati. Sarà nel prossimo paragrafo che verranno analizzate in dettaglio le tipologie di sanzioni e il loro funzionamento concreto, con particolare riferimento all’operato di una delle principali organizzazioni internazionali: le Nazioni Unite.

1.2 Tipologie di sanzioni internazionali e la loro applicazione

Dopo aver delineato il quadro giuridico generale delle sanzioni internazionali, evidenziandone la natura, le finalità e la progressiva evoluzione nel tempo, da strumenti prevalentemente economici e generalizzati a misure sempre più mirate e complesse. È emerso, in particolare, il loro carattere politico e la funzione che esse svolgono all’interno delle dinamiche delle relazioni internazionali.

Alla luce di tali considerazioni, il presente paragrafo si propone di analizzare più nel dettaglio le modalità attraverso cui le sanzioni vengono adottate e applicate nel contesto internazionale. In primo luogo, verrà esaminata la base giuridica prevista dalla Carta delle Nazioni Unite, con particolare riferimento al ruolo che il Consiglio di Sicurezza dell’ONU ha nella loro attuazione. Successivamente, saranno illustrate le principali tipologie di sanzioni, al fine di comprendere le diverse forme che esse possono assumere nella pratica.

La nozione di sanzioni delineata nel paragrafo precedente consente di qualificarle all’interno delle misure non implicanti l’uso della forza, adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi dell’articolo 41 della Carta delle Nazioni Unite.

In questo contesto, è importante sottolineare come l’ONU sia uno degli attori principali, in quanto unica organizzazione internazionale ad avere un raggio di azione globale nel campo della sicurezza, le cui decisioni sono vincolanti per tutti gli Stati membri.

Il regime giuridico internazionale relativo all’uso della forza ha subito una trasformazione significativa con l’entrata in vigore, il 24 ottobre 1945, della Carta delle Nazioni Unite.

Con questo documento si afferma un sistema di sicurezza collettivo, fondato su un divieto generale dell’uso della forza armata, esteso anche alla sua minaccia, sancito dall’articolo 2,

paragrafo 4⁸. Tale principio si accompagna all'obbligo per gli Stati di risolvere le proprie controversie con mezzi pacifici. L'unica eccezione esplicitamente prevista è rappresentata dal diritto di legittima difesa, sia individuale sia collettiva.

All'interno di questo sistema, un ruolo centrale è attribuito al Consiglio di Sicurezza, al quale spetta la responsabilità principale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. In questo senso, si può affermare che il Consiglio detenga una forma di "monopolio" nell'autorizzazione dell'uso della forza, che, soprattutto a partire dagli anni '90, è stato esercitato anche attraverso il conferimento agli Stati membri della possibilità di intervenire, sia individualmente sia nell'ambito di organizzazioni regionali.⁹

In questo quadro, la Carta delle Nazioni Unite, non si limita la solo divieto dell'uso della forza, ma si accompagna alla previsione di strumenti attraverso i quali il Consiglio di Sicurezza può intervenire per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Questi strumenti sono disciplinati all'interno del Capitolo VII, che attribuisce al Consiglio il potere di adottare misure coercitive nei confronti degli Stati. Tra queste, assumono particolare rilievo le misure che non implicano il ricorso alla forza armata, previste dall'articolo 41, all'interno delle quali si collocano le sanzioni internazionali.

Il ruolo del Consiglio nell'imposizione delle sanzioni ha attraversato una significativa evoluzione nel tempo. Nel periodo compreso tra il 1945 e il 1989, infatti, le Nazioni Unite ricorsero a questo strumento soltanto in due occasioni. Tale limitato utilizzo fu dovuto principalmente al contesto internazionale della Guerra Fredda, che, riflettendosi nella composizione e nelle dinamiche decisionali del Consiglio di Sicurezza, finì per ostacolare il ricorso alle misure previste dalla Carta.

Con la fine della Guerra Fredda e la caduta dell'Unione Sovietica si crearono invece le condizioni per un impiego più frequente delle sanzioni, dando avvio a quella che è stata definita la "decade delle sanzioni". In questo periodo, il Consiglio di Sicurezza fece ricorso a misure restrittive in numerosi casi, vengono identificate ventisei occasioni in cui furono adottate diverse tipologie di sanzioni, tra cui embarghi sulle armi, restrizioni ai viaggi e misure di carattere economico e finanziario.

Il processo che conduce all'adozione delle sanzioni da parte del Consiglio di Sicurezza si articola in diverse fasi, che riflettono sia la dimensione giuridica sia quella politica di questo strumento. In primo luogo, il Consiglio è chiamato a individuare l'esistenza di una minaccia alla pace, di una sua violazione o di un atto di aggressione. A partire da tale valutazione, definisce la struttura del

⁸ NAZIONI UNITE, Carta delle Nazioni Unite, San Francisco, 26 giugno 1945, art. 2.

⁹ ENCICLOPEDIA TRECCANI, Uso della forza – diritto internazionale, in Treccani.it

regime sanzionatorio, stabilendone l'ambito di applicazione, gli eventuali margini di eccezione e i soggetti destinatari, che possono essere Stati, gruppi o individui.

Contestualmente, il Consiglio di Sicurezza individua anche gli obiettivi delle misure adottate e, in misura variabile, le condizioni che consentono la rimozione dei soggetti inseriti nelle liste sanzionatorie. Il regime sanzionatorio viene quindi formalizzato attraverso l'adozione di una risoluzione, che rappresenta lo strumento giuridico mediante cui le sanzioni acquistano efficacia. Affinché tale risoluzione venga approvata, è necessario il voto favorevole della maggioranza dei membri del Consiglio di Sicurezza e l'assenza di veto da parte dei membri permanenti. Una volta adottata, la risoluzione assume carattere vincolante per tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, i quali sono tenuti a darvi attuazione in virtù degli obblighi derivanti dalla Carta. L'efficacia delle sanzioni è strettamente legata alla cooperazione degli Stati membri, chiamati ad implementare concretamente le disposizioni contenute nelle risoluzioni.

Per garantire il funzionamento dei diversi regimi sanzionatori e vista la frequenza nell'utilizzo di questi ultimi, il Consiglio di Sicurezza si avvale inoltre di organi ausiliari, tra questi i principali sono:

- **Comitati per le sanzioni:** sono organi incaricati di monitorare l'attuazione delle misure adottate dal Consiglio di Sicurezza, nonché di verificarne il rispetto. Essi ricevono ed esaminano i rapporti relativi all'applicazione delle sanzioni e formulano raccomandazioni al Consiglio. I comitati sono composti da tutti i membri del Consiglio di Sicurezza e sono presieduti da uno di essi.
- **Coordinatore delle sanzioni:** che ha il compito di fornire supporto ai Comitati, attraverso la raccolta e l'analisi delle informazioni; può anche redigere dei rapporti.
- **Panels di esperti:** gruppi di esperti, che hanno la funzione di raccogliere dati riguardo l'efficacia e l'attuazione delle sanzioni.

Il quadro istituzionale delle sanzioni delle Nazioni Unite si completa con l'introduzione di meccanismi specifici quali il focal point for delisting e l'ufficio dell'ombudsperson, istituiti per affrontare le criticità legate all'attuazione delle sanzioni, in particolare nei confronti di individui. L'evoluzione delle sanzioni, da misure comprensive a strumenti sempre più mirati, ha infatti reso necessario creare canali di comunicazione tra i soggetti che impongono le sanzioni e coloro che ne sono destinatari. In una fase iniziale, era previsto che gli individui potessero interagire con il Consiglio di Sicurezza attraverso lo Stato di cui possedevano la cittadinanza; tuttavia, questo meccanismo si è rivelato inadeguato soprattutto nei casi di soggetti apolidi, privi di un legame formale con uno Stato membro.

Il focal point for delisting consente agli individui e alle entità sottoposte a sanzioni, in particolare nell'ambito dei regimi relativi ad al-Qaida e ISIL, di presentare richieste di cancellazione dalle liste. L'ufficio dell'ombudsperson, invece, svolge una funzione di garanzia più ampia, ricevendo

le richieste dei soggetti listati, esaminandole e fungendo da intermediario tra questi ultimi e i comitati per le sanzioni.

In questo contesto, l'attuazione delle sanzioni delle Nazioni Unite è affidata agli Stati membri, i quali sono tenuti a dare esecuzione alle misure previste dal Consiglio di Sicurezza nell'ambito dei diversi regimi sanzionatori. Tali misure possono essere rivolte a una pluralità di destinatari, tra cui Stati, individui, entità, settori economici..., rendendo l'applicazione concreta delle sanzioni particolarmente articolata. Di conseguenza, gli Stati sono chiamati a interpretare e individuare, caso per caso, i soggetti effettivamente riconducibili alle categorie sanzionate.

A tal fine, un ruolo centrale è svolto dalle liste predisposte dai comitati per le sanzioni, che individuano gli individui e le entità soggetti a misure restrittive. Tuttavia, l'obbligo di attuazione non si limita ai soggetti espressamente indicati nelle liste. In molti casi, infatti, le sanzioni si estendono anche a entità che risultano possedute o controllate, direttamente o indirettamente, da soggetti designati.

Il criterio del "possesso o controllo" implica quindi che gli Stati debbano adottare valutazioni più ampie e complesse, volte a individuare eventuali collegamenti tra soggetti sanzionati ed entità formalmente distinte. In particolare, un'entità può essere considerata soggetta a sanzioni qualora una persona designata ne detenga una partecipazione significativa o eserciti un'influenza determinante sulle sue attività, anche attraverso modalità indirette.¹⁰

Dopo aver esaminato il processo di adozione e attuazione delle sanzioni, con particolare riferimento a quelle poste in essere dalle Nazioni Unite, è possibile soffermarsi sulle funzioni che esse svolgono all'interno delle relazioni internazionali.

Le sanzioni internazionali assumono ruoli diversi a seconda degli scopi dei soggetti che le applicano e del contesto politico in cui operano. In generale, si individuano quattro funzioni principali: coercitiva, dissuasiva, segnaletica¹¹ e punitiva¹² che spesso si combinano all'interno dello stesso regime sanzionatorio.

L'aspetto coercitivo mira a modificare il comportamento dei destinatari ed è quindi la funzionalità più tradizionale delle sanzioni. Questa influenza si esercita causando danni che alterano il calcolo costi/benefici dei destinatari e creano incentivi affinché intraprendano politiche specifiche. L'essenza della coercizione è che ai destinatari viene chiesto di fare qualcosa che possono fare

¹⁰ SMITH, Charles Enderby, BENKHADRA, Tasha, A Comprehensive Overview of UN Sanctions, Global Investigations Review, 30 giugno 2025.

¹¹ GIUMELLI, Francesco How EU Sanctions Work: a new narrative, Chaillot Paper n. 129, European Union Institute for Security Studies, Parigi, 2013.

¹² BALDWIN, David A., Economic Stratecraft, Princeton, Princeton University Press, 1985.

senza compromettere la propria sopravvivenza politica. Ciò evidenzia anche il fatto che ci si aspetta che i destinatari sappiano cosa fare per soddisfare le richieste degli attori che impongono le sanzioni. Queste misure consistono in limitazioni di relazioni economiche, finanziarie o diplomatiche. Un esempio significativo dell'utilizzo di sanzioni nella loro funzione coercitiva è rappresentato dalle sanzioni imposte all'Iraq nel 1990¹³, con l'intento di costringere il regime di Saddam Hussein a ritirarsi dal Kuwait.

La funzione dissuasiva delle sanzioni ha un carattere principalmente preventivo. Queste misure mirano a scoraggiare altri attori dal replicare comportamenti già sanzionati, rafforzando la credibilità delle norme internazionali e contribuendo alla protezione della sicurezza collettiva. Questo significa che oltre a punire o modificare il comportamento del soggetto direttamente colpito, le sanzioni inviano un segnale chiaro agli altri Stati o gruppi: certe azioni avranno conseguenze negative. Questa funzione risulta particolarmente importante in settori delicati come la non proliferazione nucleare, la lotta al terrorismo e la tutela dei diritti fondamentali, dove l'efficacia delle regole internazionali dipende anche dalla capacità di prevenire comportamenti rischiosi o destabilizzanti.

Un'altra funzione delle sanzioni è quella segnaletica, che permette di inviare un messaggio politico sia ai destinatari delle misure sia alla comunità internazionale. In questo caso, l'obiettivo principale non è necessariamente ottenere un cambiamento immediato nel comportamento dello Stato o del gruppo target, ma affermare chiaramente la posizione della comunità internazionale e isolare diplomaticamente i soggetti responsabili. Le sanzioni possono quindi influenzare i destinatari anche senza infliggere danni materiali significativi, dimostrando che la pressione politica può avere effetti anche indiretti. Questo approccio è particolarmente evidente nella prassi dell'Unione Europea, che spesso utilizza le sanzioni per ribadire i propri valori fondamentali e comunicare le proprie posizioni politiche, in quanto si è ritenuto che l'imposizione di sanzioni troppo dure possa avere effetti negativi nel lungo periodo, colpendo gruppi che potrebbero altrimenti essere alleati o partner.

L'ultima funzione è quella punitiva, che si attiva quando l'intento principale è sanzionare comportamenti considerati gravi, riaffermando norme e principi del diritto internazionale. In questa prospettiva, le misure sanzionatorie assumono soprattutto un valore simbolico e normativo, volto a rendere evidente che certe azioni non possono rimanere senza conseguenze. Un esempio emblematico è rappresentato dalle sanzioni imposte contro il regime dell'Apartheid in Sudafrica: queste non miravano tanto a cambiare immediatamente le strutture di governo, quanto a condannare pubblicamente il sistema, isolandolo diplomaticamente e rafforzando la pressione internazionale sul regime.

¹³ CONSIGLIO DI SICUREZZA delle NAZIONI UNITE, Risoluzione 661 (1990), 6 agosto 1990.

L'analisi delle diverse funzioni consente di chiarirne meglio le modalità di utilizzo e gli ambiti di applicazione, costituendo così il punto di partenza per esaminare le tipologie più comuni.

Le sanzioni internazionali possono assumere forme diverse a seconda del contesto e dei soggetti coinvolti.¹⁴ Tra le principali tipologie si possono individuare le seguenti:

- Le restrizioni finanziarie: riguardano il congelamento o la limitazione dell'utilizzo di fondi e risorse economiche appartenenti, posseduti o controllati da Stati, individui, imprese o altri soggetti inseriti nelle liste delle Nazioni Unite.
- Le restrizioni di natura economica (o civili): si riferiscono al divieto di effettuare transazioni che comportino il trasferimento di risorse economiche o la messa a disposizione di fondi, anche indirettamente, a favore di soggetti sanzionati.
- Le restrizioni all'ingresso consistono nel divieto di accesso, soggiorno o transito nel territorio di determinati Stati per le persone incluse nelle liste sanzionatorie.
- Le restrizioni relative alla circolazione di beni strategici riguardano il divieto di vendita, esportazione, trasferimento o fornitura di beni sensibili – come materiali militari o prodotti a duplice uso – nonché la limitazione dell'accesso a tali beni.
- Le restrizioni relative alla prestazione di determinati servizi, in particolare quelli connessi alla fornitura di armi, equipaggiamenti militari o tecnologie sensibili, come i sistemi di monitoraggio delle comunicazioni.

La pluralità delle tipologie di sanzioni mette in luce la flessibilità di questo strumento, che può essere adattato a contesti e obiettivi differenti, rendendo così opportuno soffermarsi, nel paragrafo successivo, sugli attori coinvolti e sulle dinamiche del loro utilizzo.

1.3 Gli attori nelle sanzioni internazionali e quando vengono usate

Nell'analisi delle sanzioni internazionali è utile distinguere tre soggetti principali: i mittenti (senders), i bersagli (targets) e il pubblico (audience).

I mittenti sono gli attori che decidono di imporre le sanzioni e possono agire sia in modo unilaterale sia multilaterale. Nel primo caso, le misure sono adottate da un singolo Stato; nel secondo, invece, derivano da un'azione coordinata tra più attori.

Le sanzioni multilaterali possono assumere forme diverse, come nel caso delle sanzioni coalizionali, in cui gruppi di Stati agiscono congiuntamente: un esempio è rappresentato dal

¹⁴ AIF, Le sanzioni internazionali, gennaio 2020.

COCOM durante la Guerra fredda, che limitava le esportazioni strategiche verso l'Unione Sovietica. Le sanzioni possono inoltre essere imposte da organizzazioni regionali, mentre la forma più ampia di multilateralismo è rappresentata da quelle adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Per quanto riguarda i bersagli, si tratta dei soggetti nei cui confronti vengono applicate le misure restrittive. In passato, le sanzioni erano rivolte quasi esclusivamente agli Stati, considerati i principali responsabili delle violazioni sul piano internazionale. Nel tempo, tuttavia, i destinatari si sono progressivamente ampliati, includendo anche agenzie governative, imprese, gruppi politici e singoli individui, soprattutto con lo sviluppo delle sanzioni mirate.

Infine, un ruolo fondamentale è svolto dal pubblico, ossia dall'insieme degli attori che osservano l'imposizione delle sanzioni. Queste ultime, infatti, non si configurano mai come un rapporto limitato tra mittente e bersaglio, ma si inseriscono in un contesto più ampio, in cui altri Stati e soggetti internazionali sono coinvolti. La comunità internazionale può quindi essere intesa come un insieme di attori tra loro legati da un certo senso di appartenenza e responsabilità condivisa. La presenza di un pubblico incide in modo significativo sulle scelte dei mittenti: le sanzioni non vengono adottate soltanto per influenzare il comportamento dei bersagli, ma anche per evitare costi reputazionali derivanti dall'inazione. In questo senso, esse possono assumere anche una funzione simbolica, venendo imposte per rispondere alle aspettative della comunità internazionale e per dimostrare il rispetto delle norme e dei principi condivisi.

Dopo aver individuato i principali soggetti di riferimento delle sanzioni, è utile esaminare anche chi le adotta e le applica, considerando una varietà di attori che vanno dalle istituzioni internazionali agli Stati, fino a organizzazioni regionali e attori transnazionali.

Come visto nel paragrafo precedente, l'ONU è l'attore principale nell'utilizzo di sanzioni in politica estera, in quanto il suo raggio di applicazione è globale.

L'ONU agisce anche attraverso l'imposizione di sanzioni da parte dell'Assemblea Generale, le cui sanzioni assumono però forma politica o di raccomandazione e non sono vincolanti per gli Stati. Le misure effettive, invece, comprendono embarghi economici, congelamenti di beni, restrizioni militari e divieti di viaggio, e vincolano tutti gli Stati membri.

Accanto all'ONU, anche l'Unione Europea ha un ruolo importante in politica estera per quello che riguarda le sanzioni.

L'Unione Europea ha progressivamente acquisito competenze autonome in materia di sanzioni nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune (PESC)¹⁵, a partire dai primi strumenti di cooperazione politica negli anni '70 e formalizzate dal Trattato di Maastricht del 1993. Le sanzioni UE possono essere autonome, decise senza mandato ONU per obiettivi politici specifici¹⁶, oppure attuare decisioni delle Nazioni Unite. Le misure possono comprendere embarghi economici e militari, divieti di viaggio e congelamenti di beni, con una clausola di decadenza temporale e la possibilità per i soggetti interessati di ricorrere alla Corte di Giustizia dell'UE. Alcune misure richiedono l'implementazione anche a livello nazionale, come nel caso di beni e tecnologie sensibili.

Le sanzioni non sono adottate solamente da organizzazioni internazionali, ma anche da quelle regionali come nel caso dell'Unione Africana e della Lega Araba.

L'Unione Africana rappresenta una delle organizzazioni regionali più attive nell'ambito dell'adozione di sanzioni¹⁷, le misure imposte sono molto simili a quelle delle Nazioni Unite: l'UA ha adottato sanzioni principalmente contro i propri stati membri e non contro terzi.

La Lega Araba, dall'altro lato, presenta maggiori somiglianze con l'Unione Europea, imponendo sanzioni sia agli Stati membri che violano il suo statuto, che ad attori terzi.

Accanto alle organizzazioni internazionali e regionali, anche i singoli Stati possono ricorrere all'adozione di sanzioni unilaterali. In questo caso i due attori principali sono Stati Uniti e Russia. Gli Stati Uniti rappresentano il paese che ricorre maggiormente alle sanzioni nel sistema internazionale, anche in ragione della centralità della loro economia a livello globale. A partire dagli anni '70, gli Stati Uniti hanno progressivamente intensificato il ricorso a strumenti giuridici straordinari, svolgendo un ruolo rilevante nello sviluppo delle sanzioni mirate, poi adottate anche dalle Nazioni Unite. In numerosi casi, tali interventi sono stati condotti in collaborazione con le autorità locali oppure, quando necessario, in loro sostituzione, configurandosi come strumenti di politica estera. Inoltre, individui o entità sospettati di violare la normativa statunitense possono essere inseriti nella lista Specially Designated Nationals (SDN), con conseguente applicazione di misure restrittive. Le sanzioni statunitensi presentano alcune caratteristiche peculiari. In primo luogo, esse hanno spesso una portata extraterritoriale, potendo colpire anche soggetti situati al di fuori del territorio nazionale. In secondo luogo, molti regimi sanzionatori assumono carattere permanente, con l'obiettivo di monitorare e far rispettare determinate norme anche oltre i confini

¹⁵ PARLAMENTO EUROPEO e CONSIGLIO DELL'UE, Trattato sull'Unione Europea (TUE) e Trattato sul

Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), Lisbona, 13 dicembre 2007.

¹⁶ COMMISSIONE EUROPEA, Sanctions adopted following Russia's military aggression, Bruxelles, 2025.

¹⁷ GIUMELLI, Francesco, Le sanzioni internazionali. Storia, obiettivi ed efficacia, Bologna, 2023, pp. 70-74

statunitensi. Infine, negli ultimi anni, le sanzioni sono state sempre più utilizzate anche come strumento per preservare un vantaggio strategico, in particolare in ambito militare e tecnologico, nei confronti di altri attori internazionali.

La Russia si configura, nel contesto internazionale, sia come destinataria che come soggetto attivo nell'imposizione di sanzioni. Da un lato, infatti, è stata oggetto di numerose misure restrittive da parte di Stati e organizzazioni occidentali; dall'altro, ha progressivamente assunto un ruolo autonomo come attore sanzionatore, adottando misure nei confronti di bersagli situati negli Stati Uniti e nell'Unione Europea. Più recentemente la Russia ha iniziato a formalizzare e dichiarare apertamente il ricorso alle sanzioni come strumento di politica estera. In questo contesto, ha spesso sfruttato la propria posizione di rilievo come esportatore di petrolio e gas per esercitare influenza sulle decisioni di altri Paesi. Dal 2020, ha introdotto ulteriori sanzioni in risposta a quelle adottate dall'Unione Europea, ampliando il ricorso a strumenti quali restrizioni commerciali, divieti di viaggio e congelamento dei beni, inizialmente nei confronti di individui e organizzazioni europee e successivamente estese anche ad altri Paesi.

Dopo aver definito e analizzato le varie tipologie di sanzioni, nonché gli attori che le applicano ed i contesti concreti in cui sono attuate, nel prossimo paragrafo verrà presentata un'analisi della loro efficacia all'interno del quadro internazionale.

1.4 Efficacia delle sanzioni internazionali

L'analisi dell'efficacia delle sanzioni internazionali richiede, in primo luogo, una comprensione approfondita dello strumento, delle sue modalità di utilizzo e della sua collocazione all'interno di una più ampia strategia di politica estera. Senza questo inquadramento preliminare, qualsiasi tentativo di valutarne il successo risulta inevitabilmente parziale. In questo ambito, la letteratura evidenzia un marcato scetticismo rispetto alla capacità delle sanzioni di produrre risultati concreti, spesso legato alle aspettative eccessivamente elevate che accompagnano la loro adozione.¹⁸

Tale dinamica è ben rappresentata dal cosiddetto paradosso dell'efficacia: le sanzioni vengono introdotte con l'obiettivo di aumentare le probabilità di risoluzione di una crisi, ma la loro stessa adozione segnala che il problema è particolarmente complesso, riducendo quindi le probabilità di successo. Di conseguenza, una parte della dottrina suggerisce di spostare l'attenzione dalla domanda se le sanzioni “funzionino” a quella se esse risultino “utili”. Infatti, raramente le sanzioni

¹⁸ GIUMELLI, Francesco, *Le sanzioni internazionali. Storia, obiettivi ed efficacia*, Bologna, 2023, pp. 123-139.

sono in grado di determinare autonomamente l'esito di una crisi, ma possono contribuire a influenzare il comportamento dei soggetti colpiti, limitarne le capacità operative o inviare segnali a una pluralità di attori coinvolti.

Già nel 1985, David Baldwin sottolineava come pochi temi nelle scienze politiche godessero di un consenso così ampio quanto l'idea dell'inefficacia delle sanzioni.¹⁹ Questo orientamento è stato ulteriormente sviluppato nel dibattito accademico, in particolare nella discussione pubblicata sulla rivista *International Security* tra Robert Pape e lo stesso Baldwin.

Pape, rielaborando uno studio comparato del 1990 basato su 105 casi di sanzioni, sosteneva che esse fossero risultate decisive solo in sei episodi, pari a circa il 5% del totale.²⁰ La sua analisi si fondava su un criterio specifico di valutazione del successo, ossia il cambiamento comportamentale del soggetto destinatario delle misure. Baldwin, al contrario, criticava questo approccio ritenendolo eccessivamente limitato e proponeva una prospettiva alternativa basata sull'idea di utilità comparata: le sanzioni dovrebbero essere considerate efficaci quando rappresentano la migliore opzione disponibile rispetto ad altre possibili scelte.

Accanto a questo filone, altri studiosi hanno proposto di riformulare il problema concentrandosi non tanto sull'efficacia in senso stretto, quanto sulla funzionalità delle sanzioni rispetto agli obiettivi perseguiti. In questa prospettiva, la valutazione non si basa necessariamente sul cambiamento del comportamento del target, ma sulla capacità delle sanzioni di realizzare lo scopo per cui sono state adottate. Ciò implica che una misura possa essere considerata efficace anche in assenza di effetti materiali rilevanti, ad esempio in caso di gravi violazioni dei diritti umani, infatti, l'imposizione di sanzioni può avere come obiettivo principale quello di esprimere una condanna formale e pubblica, risultando efficace già nel momento della sua adozione.

L'analisi empirica conferma la difficoltà di giungere a conclusioni univoche. Il database elaborato da Hufbauer, Schott ed Elliot nel 1991 e successivamente aggiornato nel 2007 indica che le sanzioni hanno avuto successo in circa il 34% dei 174 casi esaminati tra il 1914 e il 2000²¹. In questo studio, l'efficacia viene misurata mettendo in relazione i risultati ottenuti con il contributo specifico delle sanzioni al loro raggiungimento.

Analogamente, il progetto *Threat and Imposition of Economic Sanctions*²², che analizza 1412 episodi tra il 1945 e il 2005, individua un tasso di successo intorno al 30% e introduce il concetto di "mano invisibile", riferito alla capacità delle sanzioni di produrre effetti ancora prima della loro effettiva imposizione.

¹⁹ BALWIN, David A., *Economic Statecraft*, Princeton, Princeton University Press, 1985.

²⁰ PAPE, Robert A., "Why Economic Sanctions Do Not Work", in *international Security*, vol 22, n.2, 1997, pp. 90-136.

²¹ HUFBAUER, G. C., SCHOTT, J. J., ELLIOT, K. A., *Economic Sanctions Reconsidered*, Peterson Institute for International Economics, 1990 (rev. 2007).

²² MORGAN, T. Clifton; BAPAT, Navin; KOBAYASHI, Yoshiharu, «Threat and Imposition of Economic Sanctions (TIES) Dataset», 2009.

Il Targeted Sanctions Consortium²³, che si concentra sulle misure adottate dalle Nazioni Unite tra il 1991 e il 2014, evidenzia percentuali di successo comprese tra il 10% e il 30%, tenendo conto delle diverse finalità delle sanzioni e del loro contributo all'interno della strategia complessiva. Infine, il Global Sanctions Database²⁴, che copre 728 casi tra il 1950 e il 2016, stima un tasso di successo intorno al 30%, basandosi su dichiarazioni ufficiali e fonti giornalistiche internazionali. Nel complesso, questi dati mostrano come i risultati varino sensibilmente a seconda dei criteri adottati per definire il successo.

Per comprendere meglio il fenomeno, è necessario distinguere tra concetti spesso utilizzati in modo indistinto. Con il termine impatto si intendono le conseguenze materiali, dirette e indirette, delle sanzioni; tuttavia, la presenza di un impatto non implica automaticamente il successo della misura, poiché anche sanzioni con effetti limitati possono risultare efficaci rispetto agli obiettivi prefissati. L'efficacia riguarda invece la capacità delle sanzioni di produrre gli effetti desiderati, mentre l'efficienza valuta il rapporto tra risultati ottenuti e costi sostenuti per implementarli. L'utilità, infine, si riferisce al ruolo delle sanzioni all'interno di una strategia più ampia, anche in termini di capacità di rafforzare l'efficacia di altri strumenti. In ogni caso, è importante sottolineare che le sanzioni non determinano da sole l'esito di una crisi internazionale, ma rappresentano una variabile tra le altre.

Alla luce di tali considerazioni, la letteratura propone un approccio strutturato alla valutazione del successo delle sanzioni, articolato in cinque fasi²⁵. In primo luogo, è necessario collocare le sanzioni all'interno della strategia complessiva di politica estera del soggetto che le impone, tenendo conto del fatto che esse raramente vengono adottate in modo isolato. Comprendere gli obiettivi perseguiti e il ruolo assegnato alle sanzioni all'interno di un piano di lungo periodo è fondamentale per valutarne l'efficacia. In secondo luogo, occorre definire la logica sottostante alla loro adozione, distinguendo tra sanzioni coercitive, volte a indurre un cambiamento comportamentale; limitanti, finalizzate a ridurre le capacità operative del bersaglio; e comunicative, destinate a inviare segnali a una pluralità di attori. Questa distinzione consente di formulare aspettative più realistiche sui risultati ottenibili.

La terza fase riguarda l'analisi dell'impatto e degli effetti delle sanzioni. L'impatto può essere diretto, quando corrisponde ai costi previsti per il soggetto colpito, oppure indiretto, quando si manifesta attraverso conseguenze collaterali. Possono inoltre verificarsi effetti indesiderati, non

²³ BIERSTEKER, Thomas J.; ECKERT, Sue E.; TOURINHO, Marcos (a cura di), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

²⁴ FELBERMAYR, Gabriel; KIRILAKHA, Alexandra; SYROPOULOS, Constantinos; YALCIN, Erdal; YOTOV, Yoto V., «The Global Sanctions Data Base», *European Economic Review*, 2020.

²⁵ GIUMELLI, Francesco, *Le sanzioni internazionali. Storia, obiettivi ed efficacia*, Bologna, 2023, pp. 123-139.

previsti dai decisori. In quarto luogo, è necessario valutare i costi sostenuti per l'implementazione delle sanzioni, che possono assumere forme diverse, come la perdita di quote di mercato, la riduzione degli scambi commerciali o l'aumento del rischio legato agli investimenti nel paese sanzionato. Infine, la quinta fase consiste nell'analisi dell'utilità comparata delle sanzioni attraverso un esercizio controfattuale, volto a individuare le possibili alternative e a stabilire se queste avrebbero consentito di ottenere risultati simili a costi inferiori.

In conclusione, il frequente ricorso alle sanzioni, unito alle elevate aspettative che le accompagnano, ha contribuito a diffondere l'idea della loro inefficacia. Tuttavia, una valutazione basata esclusivamente su una dicotomia tra successo e fallimento risulta riduttiva. È invece necessario adottare strumenti analitici più sofisticati, in grado di ridurre la discrezionalità nella valutazione e di spiegare perché le sanzioni continuino a essere utilizzate anche quando i risultati appaiono limitati.

Un esempio emblematico è rappresentato dall'embargo sulle armi imposto nel 1994 dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in Ruanda²⁶. Questa misura fu inizialmente percepita come inefficace e meramente simbolica, poiché le violenze erano perpetrate principalmente con armi rudimentali come i machete. Inoltre, la cessazione delle atrocità venne attribuita soprattutto all'intervento militare francese. Tuttavia, un'analisi più attenta mostra come le sanzioni abbiano costituito una componente della strategia complessiva, contribuendo a creare le condizioni per l'intervento e non comportando costi significativi per chi le impose. In questo caso, pur in presenza di un impatto materiale limitato, è difficile immaginare che risultati migliori avrebbero potuto essere raggiunti in tempi più rapidi e con costi inferiori in assenza delle sanzioni, evidenziando così la loro utilità all'interno del quadro strategico complessivo.

Con il presente capitolo è stata delineata la cornice teorica delle sanzioni internazionali, sono stati chiariti il concetto di sanzione, le principali tipologie, gli attori coinvolti e, infine, il tema dell'efficacia, che ha evidenziato come la valutazione di questo strumento non sia univoca ma dipenda da criteri e prospettive differenti.

Nel complesso, emerge un quadro in cui le sanzioni internazionali si configurano come uno strumento flessibile e multilivello, il cui impatto varia in base al contesto, agli obiettivi perseguiti e al grado di coordinamento tra gli attori.

Su queste premesse si inserisce il capitolo successivo, dedicato al ruolo dell'Unione Europea come attore sanzionatorio, ai suoi pacchetti sanzionatori e alla loro efficacia nel contesto internazionale.

²⁶ CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE, Risoluzione 918, 17 maggio 1994.

CAPITOLO II:

I pacchetti sanzionatori dell'Unione Europea

2.1 La politica sanzionatoria europea nel quadro della PESC

Nel corso degli ultimi decenni, la dimensione esterna dell'Unione Europea ha conosciuto un progressivo rafforzamento, passando da una semplice forma di cooperazione politica tra Stati membri a una vera e propria struttura di politica estera comune. Un primo passo in questa direzione è rappresentato dall'istituzionalizzazione della Cooperazione Politica Europea (CPE) nel 1987, già avviata in forma informale a partire dal 1970, che prevedeva principalmente meccanismi di consultazione tra gli Stati membri sulle principali questioni di politica estera²⁷.

Successivamente, all'inizio degli anni '90, il contesto geopolitico europeo subì profondi cambiamenti, determinati da eventi quali la riunificazione tedesca, il crollo dell'Unione Sovietica e la fine del Patto di Varsavia, oltre all'emergere di forti tensioni nazionalistiche nell'area balcanica che portarono alla disgregazione della Jugoslavia. In questo scenario, gli Stati membri avviarono un processo di maggiore integrazione in materia di politica estera, che trovò una prima formalizzazione nel Trattato di Maastricht (1993), con cui venne introdotta la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC)²⁸, attraverso la quale l'Unione è in grado di agire come attore internazionale nelle relazioni esterne.

Nell'ambito della PESC, l'Unione opera per garantire un elevato livello di cooperazione tra gli Stati membri nei diversi settori della politica internazionale, con l'obiettivo di salvaguardare i propri valori e interessi fondamentali, promuovere la democrazia, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, nonché contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, in conformità con i principi della Carta delle Nazioni Unite.

Nel quadro istituzionale, il Consiglio europeo definisce gli interessi e gli obiettivi strategici dell'Unione, mentre il Consiglio dell'Unione Europea elabora e adotta le decisioni necessarie per l'attuazione della politica estera. L'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza svolge invece un ruolo di coordinamento e di attuazione delle decisioni adottate, avvalendosi del supporto del Servizio Europeo per l'Azione Esterna, che opera in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri.

Tra gli strumenti attraverso i quali l'Unione Europea esercita la propria azione esterna, le sanzioni internazionali hanno assunto nel tempo un ruolo sempre più centrale. Nell'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune, esse rappresentano infatti uno dei principali mezzi di cui l'Unione

²⁷ ATTO UNICO EUROPEO, Lussemburgo, 1° luglio 1987.

²⁸ TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA, Maastricht, 1993, titolo V.

dispone, senza ricorrere all'uso della forza militare. Le misure restrittive consentono all'Unione di esercitare una forma di pressione politica ed economica nei confronti di Stati terzi, individui o organizzazioni, con l'obiettivo di influenzarne il comportamento e favorire il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento internazionale²⁹.

Tuttavia, il ricorso a tali strumenti non è esente da criticità strutturali, legate principalmente ai meccanismi decisionali che governano la PESC. Un aspetto cruciale è rappresentato dal vincolo dell'unanimità: ogni decisione riguardante l'adozione di misure restrittive deve essere approvata da tutti i ventisette Stati membri in sede di Consiglio. Se da un lato l'unanimità garantisce che la sanzione esprima una posizione politica compatta dell'intera Unione, dall'altro costituisce il principale limite operativo della politica estera europea. La necessità di comporre interessi nazionali divergenti può condurre a una "diluizione" delle sanzioni. Questo rischio di negoziazione al ribasso si traduce spesso in ritardi nell'azione o nell'adozione di compromessi che possono minare la tempestività della risposta europea³⁰.

Sotto il profilo giuridico, l'adozione delle sanzioni nell'ambito della PESC riflette la natura ibrida dell'Unione, articolandosi in un processo a due livelli che trova il suo fondamento nell'Articolo 215 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Questo articolo costituisce il necessario "ponte" tra la decisione politica e l'attuazione amministrativa³¹.

In una prima fase, il Consiglio adotta all'unanimità una decisione PESC ai sensi dell'Art. 29 del TUE³², che definisce l'orientamento dell'Unione. Tale atto ha una natura essenzialmente politica e intergovernativa, in quanto espressione del consenso sovrano tra gli Stati membri, e serve a definire la posizione comune dell'Unione, stabilendo l'introduzione, la modifica o la proroga delle misure restrittive. Tuttavia, pur essendo vincolante per gli Stati membri sul piano del diritto internazionale, la Decisione PESC non possiede di per sé l'efficacia necessaria per imporre obblighi diretti ai soggetti privati all'interno dell'ordinamento europeo. Per ovviare a ciò, alla fase politica segue necessariamente l'adozione di un Regolamento dell'Unione Europea, basato sull'articolo 215 del TFUE. Tale atto viene adottato dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta congiunta della Commissione europea e dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Il ricorso al Regolamento è il passaggio fondamentale per garantire che le sanzioni siano applicate uniformemente e risultino giuridicamente vincolanti per tutti gli operatori privati³³.

²⁹ GIUMELLI, Francesco, Le sanzioni internazionali. Storia, obiettivi ed efficacia, Bologna, Il Mulino, 2023

³⁰ MANNERS, Ian, Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, in «Journal of Common Market Studies», vol. 40, n. 2, 2002.

³¹ PARLAMENTO EUROPEO e CONSIGLIO DELL'UE, Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), art. 215, Lisbona, 13 dicembre 2007.

³² PARLAMENTO EUROPEO e CONSIGLIO DELL'UE, Trattato sull'Unione Europea (TUE), art. 29, Lisbona, 13 dicembre 2007.

³³ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, EU Sanctions: how and when the EU adopts restrictive measures, Bruxelles, 2023;

L'importanza delle sanzioni nella politica estera europea è strettamente legata alla natura stessa dell'Unione come attore internazionale. A differenza degli Stati tradizionali, l'Unione Europea non dispone di una politica militare pienamente integrata e fonda gran parte della propria influenza esterna sulla dimensione economica, commerciale e normativa³⁴. In questo contesto, le sanzioni costituiscono uno strumento coerente con l'identità dell'Unione come *civilian power*, cioè come soggetto che tende a privilegiare mezzi non militari per il perseguimento dei propri obiettivi internazionali³⁵. Proprio per questo motivo, nel corso degli ultimi anni le misure restrittive sono divenute uno degli strumenti più visibili della PESC, rafforzando la capacità dell'Unione di presentarsi come attore unitario sulla scena internazionale.

Le sanzioni non svolgono soltanto una funzione coercitiva, ma assumono anche una rilevante dimensione politica e simbolica, poiché consentono all'Unione di manifestare in modo concreto la propria posizione rispetto a crisi internazionali o a comportamenti ritenuti contrari alle norme condivise dalla comunità internazionale. In questa prospettiva, le sanzioni internazionali assumono una duplice funzione all'interno della politica estera europea. Da un lato, esse costituiscono uno strumento di pressione politica ed economica volto a modificare il comportamento dei soggetti destinatari; dall'altro, rappresentano un mezzo attraverso cui l'Unione Europea esprime e rafforza la propria identità normativa, manifestando la propria adesione ai principi del diritto internazionale e ai valori su cui si fonda.

Tale dimensione emerge con particolare evidenza nella prassi recente dell'Unione, in cui il ricorso alle misure restrittive si configura non solo come risposta a specifiche crisi internazionali, ma anche come espressione di una posizione politica e valoriale. In questo senso, le sanzioni contribuiscono a definire il ruolo dell'Unione Europea come attore impegnato nella promozione di un ordine internazionale basato su regole condivise.

Alla luce di quanto esposto, l'evoluzione del contesto internazionale ha ulteriormente rafforzato il ricorso a tali strumenti. Di fronte a crisi sempre più complesse e a un sistema internazionale caratterizzato da crescente instabilità, le sanzioni hanno progressivamente acquisito una funzione essenziale all'interno dell'azione esterna europea, divenendo un mezzo attraverso cui l'Unione cerca di conciliare efficacia politica, legittimità giuridica e coerenza con i propri principi fondativi. Esse rappresentano quindi non solo una risposta a specifiche violazioni, ma anche una manifestazione della volontà dell'Unione Europea di esercitare un'influenza autonoma nel quadro delle relazioni internazionali³⁶.

³⁴ PORTELA, Clara, *European Union Sanctions and Foreign Policy*, London, Routledge, 2016

³⁵ GIUMELLI, Francesco, "How EU Sanctions Work: A New Narrative", Chaillot Paper, no. 129, EUISS, 2013.

³⁶ SMITH, M.E., *Europe's foreign and security policy: the institutionalization of cooperation*, Cambridge University Press, 2004.

Dopo aver definito brevemente la funzione che le sanzioni hanno all'interno della politica estera europea, per comprendere appieno il loro ruolo, nel prossimo paragrafo verrà analizzata l'Unione Europea come attore internazionale, considerando l'insieme degli strumenti di cui essa dispone.

2.2 L'Unione Europea come attore di politica estera

L'analisi della politica sanzionatoria europea non può prescindere da una riflessione sulla natura peculiare dell'Unione Europea quale attore nelle relazioni internazionali. Sotto il profilo della scienza politica e del diritto internazionale, l'UE si configura infatti come un soggetto sui generis, la cui identità non si inserisce facilmente nelle categorie tradizionali. Essa, infatti, non è riconducibile alla figura dello Stato-nazione, poiché non dispone di alcuni elementi tipici della sovranità classica, come un governo centrale dotato di pieni poteri esecutivi o un apparato militare unitario pienamente integrato. Allo stesso tempo, tuttavia, l'Unione supera la dimensione di una semplice organizzazione internazionale, come le Nazioni Unite, grazie al carattere sovranazionale del suo ordinamento e alla capacità di adottare norme direttamente vincolanti per gli Stati membri e per i loro cittadini.

Questa natura ibrida ha dato origine a un ampio dibattito dottrinale volto a definire la tipologia di "potere" esercitata dall'Unione sulla scena internazionale. Sin dagli anni Settanta, uno dei principali riferimenti teorici è rappresentato dal concetto di civilian power (potenza civile), elaborato da François Duchêne. Secondo tale impostazione, la Comunità Europea rappresentava un modello di attore internazionale capace di esercitare influenza non attraverso la forza militare, ma tramite strumenti economici, diplomatici e cooperativi, caratterizzandosi per una forte capacità economica a fronte di una limitata disponibilità di mezzi militari³⁷. In questa prospettiva, il ruolo dell'Europa consisteva nel trasferire sul piano internazionale i meccanismi di stabilizzazione e cooperazione sviluppati al proprio interno, promuovendo un ordine basato sul diritto e sull'interdipendenza economica.

³⁷ DUCHÊNE, François, *The European Community and the Uncertainties of Combined Sovereignty*, in «The European Community in the World», Oxford, Clarendon Press, 1972.

Tale interpretazione è stata tuttavia oggetto di critiche, in particolare da parte della scuola realista e, nello specifico, da Hedley Bull. Secondo questo approccio, l'efficacia di un attore internazionale è strettamente legata alla capacità di disporre di una forza militare autonoma. Bull metteva quindi in dubbio la possibilità di considerare l'Europa una vera potenza, sostenendo che la sua influenza fosse in larga misura dipendente dalla protezione garantita dagli Stati Uniti³⁸. In assenza di una capacità militare propria, l'Unione rischierebbe dunque di rimanere un attore incompleto, soprattutto nella gestione delle crisi di sicurezza internazionale.

Nonostante tali critiche, l'Unione Europea ha progressivamente sviluppato una propria azione esterna fondata sulla promozione del multilateralismo e sulla costruzione di un ordine internazionale basato su regole condivise. In un contesto globale caratterizzato dalla competizione tra grandi potenze, come Stati Uniti e Cina, l'Unione ha cercato di affermarsi come un attore distinto, proponendo un modello alternativo fondato sulla cooperazione e sul rispetto del diritto internazionale.

Il primato della dimensione civile e normativa si manifesta concretamente attraverso la rilevanza del mercato unico europeo, che rappresenta uno degli strumenti principali della proiezione esterna dell'Unione. Questa capacità di influenzare gli attori globali è stata definita in dottrina come "Effetto Bruxelles", ossia un meccanismo attraverso il quale l'UE riesce a diffondere i propri standard normativi a livello internazionale senza ricorrere a forme di coercizione diretta³⁹.

Poiché l'accesso al mercato europeo risulta fondamentale per imprese e Stati terzi, questi sono spesso indotti ad adeguare i propri standard produttivi, ambientali e di tutela dei diritti alle norme europee, determinando un processo di progressiva estensione delle pratiche regolative dell'Unione anche al di fuori dei suoi confini. Attraverso le misure restrittive, l'Unione esercita una forma di pressione che, pur essendo economica nella forma, presenta una chiara dimensione normativa.

³⁸ BULL, Hedley, *Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?*, in «Journal of Common Market Studies», vol. 21, n. 2, 1982.

³⁹ BRADFORD, Anu, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

Il superamento del dibattito tra potenza civile e potenza militare trova una sintesi nel concetto di Normative Power Europe, elaborato da Ian Manners nei primi anni Duemila. Secondo questa prospettiva, il ruolo internazionale dell'Unione Europea non si basa principalmente sulle sue capacità materiali o economiche, quanto piuttosto sulla sua capacità di influenzare ciò che viene considerato "normale" nelle relazioni internazionali⁴⁰. A differenza degli attori statali tradizionali, che tendono a perseguire i propri interessi attraverso la forza o l'incentivo economico, l'UE agisce come un punto di riferimento nella diffusione di principi e standard condivisi a livello globale. Manners individua la specificità normativa dell'Unione nella sua stessa origine storica: essendo nata con l'obiettivo di superare i conflitti attraverso il diritto, l'UE è naturalmente portata a proiettare all'esterno i propri valori fondanti. In questa prospettiva, la sua influenza non si esercita attraverso la coercizione, ma attraverso la persuasione e l'esempio.

La diffusione di questi valori non avviene in modo astratto, ma si realizza attraverso specifici strumenti dell'azione esterna, spesso collegati alla politica commerciale. Un ruolo centrale è svolto dal meccanismo della "condizionalità", inserito negli accordi di associazione e nei trattati di libero scambio. In particolare, la clausola relativa ai diritti umani, ormai prassi consolidata nei rapporti con i paesi terzi, consente all'Unione di subordinare l'accesso privilegiato al proprio mercato al rispetto di determinati standard democratici e civili⁴¹. In questo modo, l'UE estende la propria influenza normativa, utilizzando il proprio peso economico come leva per promuovere cambiamenti politici e sociali a livello internazionale. Quando l'UE decide di adottare sanzioni nei confronti di attori terzi, come nel caso della Federazione Russa o di altri regimi autoritari, non si limita a esercitare una pressione economica, ma esprime anche una posizione politica e valoriale.

In questo senso, il legame tra potenza normativa e sanzioni appare particolarmente stretto: attraverso le misure restrittive, l'Unione tutela la propria credibilità internazionale, segnalando che la violazione di principi fondamentali comporta conseguenze concrete. Le sanzioni diventano così uno strumento attraverso cui l'UE, pur privilegiando il dialogo e il rispetto delle regole, afferma i limiti entro cui tali regole devono essere rispettate.

⁴⁰ MANNERS, Ian, Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, in "Journal of Common Market Studies", Oxford, vol. 40, n. 2, 2002, pp. 235-258.

⁴¹ COTTORIER, Thomas, The Role of Human Rights in the Foreign Trade Relations of the European Union, in "Legal Issues of Economic Integration", Alphen aan den Rijn, vol. 32, n. 1, 2005, pp. 31-46.

Nonostante la rilevanza dell'Unione Europea come potenza normativa e regolativa, la sua azione esterna non è esente da limiti strutturali che ne mettono periodicamente in discussione l'efficacia. Per comprendere tali criticità, risulta particolarmente utile il contributo di Christopher Hill, il quale ha teorizzato l'esistenza di un *capability-expectations gap*⁴². Secondo Hill, il ruolo internazionale dell'Unione è caratterizzato da una significativa asimmetria: da un lato, la comunità internazionale attribuisce a Bruxelles aspettative molto elevate, considerandola un attore in grado di intervenire nelle crisi globali e promuovere la stabilità; dall'altro, l'Unione dispone di strumenti e capacità operative spesso limitati rispetto a tali aspettative.

Questo divario non è soltanto di natura tecnica, ma riflette soprattutto la complessità politica di un attore composto da ventisette Stati membri che mantengono un forte controllo sulle proprie competenze in materia di politica estera e difesa.

La distanza tra ciò che l'Unione dichiara di voler realizzare e ciò che riesce effettivamente a mettere in atto genera spesso difficoltà di credibilità, sia nei confronti dei partner internazionali sia all'interno dell'opinione pubblica europea.

In questo contesto, una delle principali sfide rimane quella della capacità di esprimere una posizione unitaria sulla scena internazionale. Il mantenimento della regola dell'unanimità nelle decisioni di politica estera e di sicurezza rappresenta infatti uno dei principali fattori di rallentamento e frammentazione dell'azione europea⁴³. Quando gli interessi strategici, economici o energetici degli Stati membri divergono, la risposta dell'Unione tende spesso a risultare rallentata o riconducibile a compromessi che ne riducono l'impatto complessivo. Questa tensione tra livello europeo e interessi nazionali emerge in modo particolarmente evidente anche nell'ambito delle sanzioni, dove alcuni Stati possono spingere per misure più incisive, mentre altri tendono a privilegiare la salvaguardia di rapporti bilaterali o interessi economici specifici.

Il carattere prevalentemente civile e normativo dell'Unione, pur rappresentando un elemento distintivo, può costituire in alcuni contesti un limite operativo, soprattutto nelle situazioni di crisi in cui la sola pressione economica non è sufficiente a modificare il comportamento di attori che agiscono secondo logiche di potenza militare. Tale distanza tra ambizioni globali e frammentazione interna evidenzia come la potenza normativa dell'Unione debba costantemente confrontarsi con le dinamiche della *Realpolitik*, rendendo la politica estera europea un esercizio di equilibrio tra idealismo e pragmatismo⁴⁴.

⁴² HILL, Christopher, *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*, in «Journal of Common Market Studies», Oxford, Blackwell Publishing, vol. 31, n. 3, 1993, pp. 305-328

⁴³ NUTTALL, Simon, *European Foreign Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

⁴⁴ SJURSEN, Helene, *The EU as a Normative Power: How can this be?*, in «Journal of European Public Policy», vol. 13, n. 2, 2006.

In risposta a queste criticità strutturali e di fronte a un panorama globale segnato dal ritorno della competizione tra grandi potenze, l'Unione Europea ha recentemente intrapreso un percorso di revisione del proprio ruolo internazionale, orientandosi verso il concetto di autonomia strategica. Tale prospettiva non mira soltanto a ridurre le dipendenze critiche in settori chiave come l'energia e la tecnologia, ma riflette anche la volontà dell'Unione di agire in modo più autonomo e incisivo nella difesa dei propri interessi e della sicurezza dei propri cittadini⁴⁵. Questo cambiamento di impostazione segna un passaggio da un'identità prevalentemente civile a una dimensione più marcatamente geopolitica.

In questa fase, anche la politica sanzionatoria ha subito un'evoluzione significativa. Le misure restrittive non sono più concepite esclusivamente come strumenti di condanna politica o come forme di pressione diplomatica limitata, ma si sono progressivamente trasformate in veri e propri strumenti di potenza economica coordinata⁴⁶. La tendenza attuale è quella di superare la logica delle sanzioni isolate per adottare regimi sanzionatori più ampi e strutturati, finalizzati a colpire in modo sistemico le capacità finanziarie, tecnologiche e industriali degli attori ritenuti responsabili di minacce alla stabilità internazionale. Attraverso l'utilizzo strategico del proprio mercato e della propria moneta, l'UE esercita una forma di pressione che, pur rimanendo nell'ambito dei mezzi non militari, assume un'intensità e una portata tipiche degli attori globali di primo piano. In questo contesto si inserisce l'evoluzione della prassi sanzionatoria europea, caratterizzata da un passaggio verso interventi progressivi e multidimensionali.

Questa trasformazione trova una delle sue espressioni più concrete nell'architettura dei cosiddetti "pacchetti sanzionatori", che rappresentano oggi il principale strumento attraverso cui l'Unione Europea risponde alle violazioni del diritto internazionale. Come verrà analizzato nel prossimo paragrafo, lo studio della struttura e delle finalità di tali pacchetti consente di comprendere in che modo l'Unione stia concretamente declinando la propria autonomia strategica, cercando di bilanciare la tutela dei propri valori fondativi con l'esigenza di esercitare un'influenza efficace nei principali scenari di crisi internazionale.

2.3 I pacchetti sanzionatori dell'Unione Europea

L'architettura dei pacchetti sanzionatori dell'Unione Europea si configura come un sistema articolato, in cui la dimensione politica si intreccia strettamente con quella giuridica e tecnica, dando concretezza alla proiezione internazionale dell'Unione analizzata in precedenza. Prima di

⁴⁵ CONSIGLIO EUROPEO, Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa, Bruxelles, 21 marzo 2022.

⁴⁶ LEONARD, Mark, *The Age of Unpeace: How Connectivity Causes Conflict*, London, Bantam Press, 2021.

esaminare nel dettaglio la struttura di tali misure, è necessario inquadrare le diverse fonti di legittimazione da cui derivano le sanzioni europee.

Sotto il profilo delle fonti, l'azione dell'Unione si articola in tre principali modalità, che ne definiscono anche il grado di indipendenza.

In primo luogo, si collocano le sanzioni di recepimento, adottate per dare attuazione alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi del Capitolo VII della Carta ONU; in questo caso, l'UE agisce come soggetto attuatore delle decisioni della comunità internazionale, assicurandone l'applicazione uniforme all'interno del mercato unico attraverso regolamenti direttamente vincolanti. A queste si affiancano le sanzioni miste, in cui l'Unione integra le misure decise a livello ONU introducendo restrizioni ulteriori, motivate da esigenze specifiche degli Stati membri o da una maggiore volontà di incisività politica. Infine, assumono particolare rilievo le sanzioni autonome dell'Unione Europea, adottate in assenza di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza e fondate esclusivamente sui poteri previsti dai Trattati. Queste ultime rappresentano l'espressione più avanzata della capacità dell'Unione di agire in modo indipendente, consentendole di proiettare i propri standard normativi anche in assenza di un consenso internazionale⁴⁷.

Per comprendere in che modo la capacità dell'Unione si traduca in una pressione effettiva, è necessario analizzare la natura delle misure che compongono i pacchetti sanzionatori. Tali misure possono essere ricondotte a tre principali categorie, ciascuna con una funzione specifica: le sanzioni individuali (o mirate), le sanzioni economiche e le sanzioni diplomatiche.

Le sanzioni individuali rappresentano il nucleo delle cosiddette targeted sanctions. Introdotte in modo sistematico a partire dagli anni Duemila, esse segnano un cambiamento rilevante rispetto alle pratiche precedenti, poiché non colpiscono indiscriminatamente intere popolazioni, ma si rivolgono a persone fisiche o giuridiche ritenute responsabili di violazioni gravi. In questo ambito, la misura principale è costituita dal congelamento dei beni, una misura cautelare di natura amministrativa. A ciò si affiancano spesso il divieto di viaggio e il divieto di messa a disposizione di fondi, che impedisce a soggetti terzi di fornire risorse economiche ai destinatari delle sanzioni. Nel loro complesso, queste misure mirano a interrompere il legame tra potere politico e risorse finanziarie delle élite collegate ai regimi sanzionati, cercando al tempo stesso di ridurre l'impatto sulle fasce più vulnerabili della popolazione⁴⁸.

Accanto a queste, si collocano le sanzioni economiche e settoriali, che incidono su ambiti strategici come il commercio, la finanza e l'accesso alle tecnologie. Tali misure esercitano una

⁴⁷ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Quali tipi di sanzioni adotta l'UE?, Bruxelles, 2023; GIUMELLI, Francesco, *The Success of Sanctions: Lessons Learned from the EU Experience*, London, Routledge, 2013.

⁴⁸ PORTELA, Clara, *European Union Sanctions and Foreign Policy*, London, Routledge, 2010.

pressione più ampia sul sistema economico del Paese destinatario, agendo in particolare su due livelli: finanziario e commerciale. Sul piano finanziario, uno degli strumenti più incisivi è rappresentato dall'esclusione di determinati istituti bancari dal sistema SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication)⁴⁹. Sul piano commerciale, invece, assume un ruolo centrale il controllo delle esportazioni di beni a duplice uso, ossia tecnologie che possono avere applicazioni sia civili che militari. Un esempio significativo è rappresentato dalle sanzioni adottate nei confronti della Russia nel 2014, in cui il divieto di esportazione di tecnologie legate al settore energetico e le restrizioni all'accesso ai mercati finanziari sono state utilizzate per limitare le capacità economiche e strategiche del Paese⁵⁰. Per garantire una reale efficacia delle misure restrittive, l'Unione Europea ha progressivamente rafforzato i meccanismi di controllo, favorendo una maggiore cooperazione tra le diverse istituzioni e agenzie coinvolte. In questo contesto, un ruolo rilevante è svolto da Europol, Agenzia dell'Unione Europea per la cooperazione nell'attività di polizia, che supporta e coordina le autorità nazionali nelle attività di contrasto ai fenomeni di evasione e riciclaggio connessi ai beni oggetto di sanzione. Parallelamente, l'OLAF, ufficio europeo per la lotta antifrode, che svolge una funzione di vigilanza, assicurando che fondi e risorse dell'Unione non vengano utilizzati in modo improprio per eludere le misure restrittive⁵¹. Infine, le sanzioni diplomatiche rappresentano la forma più immediata di presa di distanza politica. Esse si concretizzano nella sospensione o nella riduzione delle relazioni ufficiali e dei programmi di cooperazione con gli Stati coinvolti. La sospensione dei vertici bilaterali tra Unione Europea e Russia dopo l'annessione della Crimea nel 2014, così come l'interruzione della cooperazione con la Siria nel 2011, costituiscono esempi di misure volte a isolare politicamente gli attori destinatari e a segnalarne la perdita di legittimità a livello internazionale.

L'analisi del regime sanzionatorio dell'Unione Europea richiede un approfondimento specifico del meccanismo dei cosiddetti pacchetti sanzionatori. Nel linguaggio istituzionale, con tale espressione si fa riferimento a un insieme coordinato di misure restrittive di natura economica, finanziaria, politica e diplomatica, approvate congiuntamente dal Consiglio dell'Unione Europea. L'obiettivo di tali strumenti è quello di fornire una risposta articolata e multilivello alle crisi internazionali, contribuendo alla tutela dei valori fondamentali dell'Unione, alla sicurezza dei suoi Stati membri, nonché alla promozione dei diritti umani, dello Stato di diritto e della stabilità

⁴⁹ CORDONI, Emanuele, *The SWIFT System and Its Role in the 2022 Russo-Ukrainian War*, tesi di laurea magistrale, LUISS University, A.A 2021/2022.

⁵⁰ MEISSNER, Katharina, *Caught up by Geopolitics: Sanctions and the EU's Response to Russia's War Against Ukraine*, in «The Economists' Voice», vol. 20, n. 2, 2023.

⁵¹ GIUMELLI, Francesco, *Beyond Intergovernmentalism: The Europeanization of Restrictive Measures?*, *Journal of Contemporary European Research*, Volume 9, 2013.

internazionale⁵². Sul piano istituzionale, i pacchetti sanzionatori sono il risultato di un processo decisionale complesso che riflette la natura ibrida della Politica Estera e di Sicurezza Comune.

L'evoluzione di questo strumento nel corso degli ultimi decenni evidenzia un progressivo processo di rafforzamento e strutturazione. Negli anni Ottanta e Novanta, infatti, le sanzioni europee erano prevalentemente finalizzate al recepimento di decisioni adottate in sede ONU, configurandosi come misure di natura essenzialmente tecnica, come nel caso delle restrizioni nei confronti dell'Iran nel 1990. In questa fase, l'Unione agiva principalmente con l'obiettivo di garantire coerenza con il sistema internazionale, piuttosto che sviluppare una propria autonomia decisionale. Tuttavia, le crisi nei Balcani e in Medio Oriente tra la fine degli anni Novanta e l'inizio dei Duemila hanno messo in luce i limiti di interventi frammentari, favorendo il passaggio a strumenti più articolati e integrati, capaci di combinare dimensione politica, coercitiva e normativa⁵³.

Un passaggio decisivo in questo processo si è verificato con il Trattato di Lisbona del 2009⁵⁴. L'introduzione della figura dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, insieme alla creazione del Servizio Europeo per l'Azione Esterna, ha contribuito a rafforzare il coordinamento e la coerenza dell'azione esterna, trasformando i pacchetti sanzionatori in strumenti di pianificazione politica progressiva, suscettibili di essere aggiornati e adattati in base all'evoluzione delle crisi internazionali.

Per comprendere il funzionamento concreto di tali strumenti, è utile analizzare il cosiddetto "ciclo di vita" di un pacchetto sanzionatorio, ossia il processo attraverso cui l'indirizzo politico si traduce in norme giuridicamente vincolanti. Il procedimento si avvia nella fase di proposta, in cui emerge una stretta interazione tra l'Alto Rappresentante e la Commissione europea. Il primo definisce l'impostazione politica e strategica dell'intervento, mentre la Commissione cura gli aspetti tecnici e giuridici, assicurando la compatibilità delle misure con il diritto dell'Unione e con il funzionamento del mercato interno⁵⁵, nonché valutandone l'impatto economico.

Una volta elaborata, la proposta viene sottoposta alla negoziazione in sede di COREPER (Comitato dei rappresentanti permanenti), dove i rappresentanti degli Stati membri esaminano nel dettaglio il contenuto delle misure. Si tratta di una fase particolarmente delicata, in cui emergono le diverse posizioni nazionali, spesso legate a interessi economici, commerciali o energetici. Gli Stati maggiormente esposti nei confronti del Paese destinatario delle sanzioni tendono, infatti, a richiedere margini di flessibilità, come deroghe o periodi transitori, al fine di contenere l'impatto

⁵² GIUMELLI, Francesco, *The Success of Sanctions: Lessons from the European Union*. Contemporary Security Policy, 34(1), 2013, pp. 151–167.

⁵³ PORTELA, Clara, *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why Do They Work?* Routledge. 2020.

⁵⁴ TRATTATO DI LISBONA, articoli 18 e 27, Lisbona, 13 dicembre 2007.

⁵⁵ PARLAMENTO EUROPEO e CONSIGLIO DELL'UE, Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), art. 27, Lisbona, 13 dicembre 2007.

sulle proprie economie. Il compito dei negoziatori è quindi quello di trovare un equilibrio tra l'efficacia delle misure e la necessità di preservare la coesione interna dell'Unione.

Raggiunto un accordo, si procede all'adozione formale delle misure da parte del Consiglio, che si realizza attraverso due atti distinti: una decisione, che definisce l'indirizzo politico nell'ambito della PESC, e un regolamento, che garantisce l'applicazione diretta delle misure all'interno degli ordinamenti nazionali. La fase conclusiva è rappresentata dalla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, momento in cui le sanzioni acquistano piena efficacia giuridica⁵⁶. La tempestività di questa fase riveste un'importanza strategica, poiché consente di evitare comportamenti elusivi, prima dell'entrata in vigore delle restrizioni.

L'attuazione concreta delle sanzioni è affidata agli Stati membri, ma si inserisce in un quadro di coordinamento a livello europeo. È possibile individuare alcuni elementi ricorrenti nelle sanzioni europee: in primo luogo, le misure sanzionatorie hanno una durata limitata nel tempo: vengono adottate per periodi determinati, generalmente compresi tra i sei e i dodici mesi. Al termine di tale arco temporale, è necessario un rinnovo tramite decisione unanime del Consiglio. Questo meccanismo consente non solo di mantenere un controllo costante sull'efficacia delle misure, ma anche di valutare eventuali effetti collaterali non previsti. Un secondo aspetto riguarda il carattere mirato delle sanzioni, che include la previsione di eccezioni ed esenzioni volte a garantire il rispetto dei diritti fondamentali dei soggetti non direttamente coinvolti. In particolare, si cerca di evitare interferenze sproporzionate con diritti quali la proprietà e la libertà di movimento. Un altro elemento distintivo è rappresentato dall'assenza di effetti extraterritoriali: le misure restrittive dell'Unione si applicano entro i limiti della propria giurisdizione e non vincolano direttamente le imprese non europee che operano al di fuori del territorio dell'UE, anche qualora intrattengano rapporti economici con Paesi oggetto di sanzioni⁵⁷.

Infine, un ruolo sempre più rilevante è svolto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, che, a partire dalla sentenza Kadi del 2008⁵⁸, ha contribuito a rafforzare le garanzie giuridiche nel sistema sanzionatorio, assicurando il rispetto dei diritti fondamentali e il controllo di legittimità sugli atti adottati. Questo sviluppo evidenzia come le sanzioni europee non costituiscano soltanto strumenti di pressione politica, ma si inseriscano pienamente nel quadro dello Stato di diritto, confermando la specificità dell'Unione come attore internazionale.

Un caso emblematico dell'evoluzione della politica sanzionatoria europea e della progressiva costruzione dei pacchetti sanzionatori è rappresentato dall'Iran. Tra il 2010 e il 2015, infatti, l'Unione Europea elaborò una strategia multilivello e graduale finalizzata a favorire l'apertura di un negoziato sul programma nucleare iraniano. Tale strategia coinvolse, oltre all'UE, anche gli

⁵⁶ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, In che modo l'UE adotta e riesamina le sanzioni?

⁵⁷ GIUMELLI, Francesco, Quando sono utili le sanzioni internazionali? L'Italia, la Russia e l'Unione Europea, in "Studi per il Parlamento", Roma, Senato, ottobre 2018, pp 7 a 10.

⁵⁸ CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Sentenza Kadi, 3 settembre 2008.

Stati Uniti, le Nazioni Unite e altri attori internazionali, tra cui la Cina, dando vita a un sistema coordinato di restrizioni economiche, finanziarie e tecnologiche⁵⁹.

Le misure adottate comprendevano il divieto di esportazione di tecnologie dual-use, suscettibili di impiego sia civile sia militare, il blocco delle transazioni con istituti finanziari iraniani, il congelamento dei beni riconducibili a società e individui coinvolti nel programma nucleare e l'embargo sul petrolio e sui prodotti petrolchimici, principale fonte di entrata per Teheran. Il pacchetto sanzionatorio venne quindi concepito non soltanto come risposta punitiva a una violazione del diritto internazionale, ma come strumento volto a influenzare in modo proattivo il comportamento di un attore esterno, attraverso la creazione di incentivi economici e politici orientati al rispetto degli impegni internazionali⁶⁰.

Il caso iraniano segnò, sotto questo profilo, uno dei primi esempi di applicazione coerente della cosiddetta dottrina del *Targeted engagement*, fondata su un utilizzo calibrato delle sanzioni come strumento di politica estera orientato al raggiungimento di risultati concreti e non esclusivamente alla punizione del soggetto destinatario. Le misure restrittive iniziano così ad assumere una funzione più ampia: non soltanto reagire a comportamenti ritenuti illegittimi, ma anche prevenire e orientare condotte future, trasformandosi progressivamente in strumenti di regolazione delle relazioni internazionali.

Un ulteriore passaggio significativo nell'evoluzione dei pacchetti sanzionatori europei si verificò nel 2014, a seguito dell'annessione della Crimea da parte della Federazione Russa. In questa occasione, l'Unione Europea adottò una serie di misure restrittive particolarmente articolate, attraverso atti come la Decisione PESC 2014/145⁶¹ e il regolamento (UE) n. 269/2014⁶², ampliando progressivamente le liste delle persone fisiche e giuridiche considerate responsabili della violazione dell'integrità territoriale dell'Ucraina, imponendo divieti di messa a disposizione di fondi e risorse economiche. Il caso Crimea rappresentò un momento importante di consolidamento operativo della politica sanzionatoria europea, poiché le misure non si limitarono a colpire singoli individui, ma si estesero anche a settori strategici dell'economia russa, combinando restrizioni finanziarie, limitazioni commerciali e controlli sulle esportazioni tecnologiche. In questo contesto, l'Unione rafforzò anche i meccanismi di coordinamento e applicazione delle misure, chiarendo il ruolo degli Stati membri nell'attuazione delle sanzioni e sviluppando linee guida specifiche per la cooperazione economica e commerciale con la Russia, la Crimea e Sebastopoli⁶³.

⁵⁹ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Decisione 2010/413/PESC, 26 luglio 2010.

⁶⁰ GIUMELLI, Francesco, *The Political Economy of Sanctions: Understanding the Use of Sanctions and Their Impact*. Routledge, 2017.

⁶¹ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Decisione 2014/145/PESC, 17 marzo 2014.

⁶² CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Regolamento n. 269/2014, 17 marzo 2014.

⁶³ RUOPPO, Roberto, *Sanzioni individuali dell'Unione Europea nel conflitto russo-ucraino e diritti fondamentali: luci e ombre all'indomani delle prime pronunce della Corte di Giustizia*, in «Ordine internazionale e diritti umani», n. 5, 2022, pp. 1203-1224.

Le sanzioni europee, inoltre, continuarono a essere applicate entro i limiti della giurisdizione dell'Unione, riguardando il territorio degli Stati membri, i cittadini europei ovunque si trovassero, le imprese costituite secondo il diritto di uno Stato membro — incluse le filiali situate in paesi terzi — nonché le navi e gli aeromobili sottoposti alla giurisdizione europea. L'UE evitò invece di introdurre misure con effetti extraterritoriali incompatibili con il diritto internazionale. L'attuazione concreta delle restrizioni rimase affidata principalmente agli Stati membri, mentre la Commissione europea assunse un ruolo crescente nell'elaborazione di orientamenti tecnici e interpretativi volti a garantire un'applicazione uniforme delle misure restrittive.

Negli anni successivi, il metodo europeo di costruzione dei pacchetti sanzionatori venne ulteriormente rafforzato attraverso l'introduzione di una dimensione sempre più normativa e valoriale. A partire dal 2016, l'Unione iniziò infatti a sviluppare un approccio più strutturato alle violazioni dei diritti umani, orientato a colpire individui ed entità responsabili di violazioni gravi indipendentemente dal contesto geografico in cui esse si verificavano. Si affermò così progressivamente l'idea secondo cui l'azione sanzionatoria europea non dovesse dipendere esclusivamente da specifiche crisi geopolitiche, ma potesse essere utilizzata anche come strumento stabile di tutela dei valori fondamentali dell'Unione⁶⁴.

Questo processo trovò piena espressione nel 2020, con l'istituzione del Regime Globale di Sanzioni sui Diritti Umani attraverso la Decisione del Consiglio 2020/1999, spesso definita "Legge Magnitsky Europea"⁶⁵. Tale regime introdusse un quadro giuridico permanente volto a sanzionare individui, gruppi e organizzazioni responsabili di gravi violazioni dei diritti umani, ispirandosi al modello statunitense ma adattandolo ai principi e alla struttura della Politica Estera e di Sicurezza Comune.

Secondo Clara Portela, l'adozione della Magnitsky Europea rappresenta un vero cambiamento concettuale nella politica sanzionatoria dell'UE, che evolve da strumento prevalentemente reattivo a

meccanismo strutturale di tutela dei valori fondanti dell'Unione⁶⁶. In questa prospettiva, le sanzioni cessano di essere esclusivamente mezzi di pressione diplomatica e assumono una funzione più ampia all'interno della politica estera europea, integrandosi progressivamente nel quadro della tutela dei diritti umani e dello Stato di diritto.

L'Unione Europea inizia così a concepire i pacchetti sanzionatori come veri e propri strumenti di governance globale, finalizzati non soltanto a reagire a violazioni specifiche, ma anche a

⁶⁴ CREMONA, Marise, EU Sanctions and the Protection of Human Rights, in «European Foreign Affairs Review», vol. 23, n. 4, 2018, pp. 543–562.

⁶⁵ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Decisione 2020/1999, 7 dicembre 2020.

⁶⁶ PORTELA, Clara, The EU's Global Human Rights Sanctions Regime: A New Tool for a More Normative Union?, in «European Law Journal», vol. 27, n. 5, 2021, pp. 609–625.

influenzare il comportamento degli attori internazionali e a rafforzare i principi di un ordine internazionale fondato sulle regole⁶⁷.

Questa evoluzione raggiunge il suo punto culminante nel 2022, con l'invasione russa dell'Ucraina. Nel giro di pochi mesi, infatti, l'UE adotta una serie di pacchetti sanzionatori senza precedenti per rapidità, ampiezza e livello di coordinamento. Le misure colpiscono simultaneamente diversi settori strategici — dall'energia alla finanza, dal trasporto marittimo alle esportazioni tecnologiche — integrando restrizioni settoriali, sanzioni individuali e controlli commerciali all'interno di un'unica strategia coerente. Secondo Nathalie Tocci, questo processo segna la trasformazione definitiva dell'Unione Europea da potenza prevalentemente normativa a vera e propria potenza strategica, poiché per la prima volta Bruxelles utilizza la coercizione economica come strumento sistematico di potere politico, combinando deterrenza, capacità normativa e legittimazione internazionale⁶⁸. Le sanzioni non rappresentano più soltanto strumenti accessori della politica estera, ma diventano uno dei principali mezzi attraverso cui l'Unione definisce la propria identità e la propria posizione nell'ordine internazionale contemporaneo.

2.4 Efficacia e limiti delle sanzioni europee

La complessa struttura istituzionale e il progressivo sviluppo della politica sanzionatoria europea pongono una questione centrale nell'analisi dell'azione esterna dell'Unione: fino a che punto la trasformazione dell'UE in una "potenza strategica" si traduca in una concreta capacità di incidere sulle dinamiche delle crisi internazionali? Se, come evidenziato nel paragrafo precedente, il Trattato di Lisbona ha rafforzato gli strumenti a disposizione dell'Unione, consentendole di elaborare pacchetti sanzionatori sempre più articolati e coordinati, la valutazione della loro effettiva efficacia resta comunque legata a diversi fattori strutturali e politici che ne condizionano il reale potere di pressione e coercizione internazionale.

Un primo elemento critico nell'analisi dell'efficacia delle sanzioni europee riguarda quello che parte della dottrina definisce il "paradosso dell'efficacia". Tradizionalmente, il successo di un regime sanzionatorio viene valutato sulla base della sua capacità di determinare un cambiamento immediato nel comportamento dello Stato destinatario o, nei casi più estremi, di provocare un vero e proprio cambio di regime. Tuttavia, gli studi più recenti e la stessa prassi dell'Unione Europea mostrano come una valutazione fondata esclusivamente su indicatori macroeconomici o

⁶⁷ BARUZZI, Margaux Marie Alexandra, *Le sanzioni dell'Unione Europea nei confronti della Russia*, tesi di laurea, Università degli Studi di Padova, A.A. 2024/2025.

⁶⁸ TOCCI, Nathalie, *From Normative Power to Strategic Actor: The EU's Response to the War in Ukraine*. *European Foreign Affairs Review*, vol. 28, n.2, 2023, pp. 201–219.

sul collasso politico del Paese sanzionato rischi di risultare riduttiva e parziale. L'efficacia delle sanzioni europee deve infatti essere analizzata attraverso una prospettiva più ampia e multidimensionale, capace di coglierne la funzione anche nei casi in cui l'obiettivo di un cambiamento politico immediato non venga pienamente raggiunto⁶⁹.

In questa prospettiva, appare evidente come i pacchetti sanzionatori dell'Unione, pur non riuscendo nella maggior parte dei casi a imporre una soluzione definitiva delle crisi internazionali, producano effetti rilevanti su almeno tre livelli principali: il logoramento delle capacità economiche, militari e strategiche dello Stato colpito, la funzione di signaling politico e la tutela dell'ordine normativo internazionale. Per quanto riguarda il primo aspetto, le sanzioni settoriali adottate nei confronti di Paesi come Russia e Iran hanno dimostrato una significativa capacità di limitare l'accesso a tecnologie strategiche, mercati finanziari e reti commerciali internazionali, incidendo nel lungo periodo sulla sostenibilità economica delle politiche aggressive perseguite dai governi sanzionati. In questo senso, la sanzione non agisce tanto come uno strumento destinato a provocare un crollo immediato del sistema politico avversario, quanto piuttosto come una forma di pressione costante, finalizzata a ridurre progressivamente le capacità operative, tecnologiche e militari del target⁷⁰.

Accanto alla dimensione economica e coercitiva, assume particolare rilievo anche la funzione simbolica e diplomatica delle sanzioni. Attraverso l'adozione di misure restrittive, infatti, l'Unione Europea manifesta in maniera esplicita la propria opposizione nei confronti di comportamenti considerati contrari ai principi del diritto internazionale, contribuendo all'isolamento politico dell'attore destinatario. La funzione di signaling non si limita quindi a delegittimare il soggetto colpito, ma svolge anche un'importante funzione di deterrenza nei confronti di altri attori internazionali, oltre a rafforzare la credibilità dell'Unione come garante della legalità internazionale e dell'ordine multilaterale fondato sulle regole.

Allo stesso tempo, però, emerge il carattere paradossale delle sanzioni: se da un lato esse riescono a esercitare pressioni economiche e politiche significative, dall'altro possono produrre effetti inattesi e talvolta controproducenti. In particolare, in alcuni contesti autoritari, le misure restrittive possono favorire il rafforzamento del consenso interno attorno al governo colpito, alimentando dinamiche di mobilitazione nazionalistica note in letteratura come effetto rally 'round the flag⁷¹. Con questa espressione si indica la tendenza delle società a compattarsi attorno alla leadership politica in presenza di una minaccia esterna o di una situazione di crisi internazionale, riducendo temporaneamente il dissenso interno. Nel contesto delle sanzioni economiche, questo fenomeno assume una rilevanza particolare, poiché i regimi autoritari tendono spesso a utilizzare le misure

⁶⁹ GIUMELLI, Francesco, *Le sanzioni internazionali. Storia, obiettivi ed efficacia*, Bologna, 2023.

⁷⁰ PORTELA, Clara, *European Union Sanctions and Foreign Policy*, Routledge, Londra, 2010.

⁷¹ KIZILOVA, Kseniya, NORRIS, Pippa, "Rally around the flag" effects in the Russian-Ukrainian war, in «European Political Science», vol. 23, n. 2, 2024, pp. 234–250.

restrittive come strumento di propaganda politica, presentandole all'opinione pubblica come una forma di "assedio economico" imposto da potenze straniere ostili. Di conseguenza, l'obiettivo principale delle sanzioni, ossia generare una pressione interna capace di spingere la popolazione o le élite verso una modifica del comportamento del governo, rischia di essere neutralizzato o addirittura invertito. Il paradosso emerge proprio nel momento in cui le sanzioni, invece di indebolire il regime colpito, finiscono per consolidarne la legittimazione politica, rafforzando l'immagine della leadership come unico soggetto in grado di difendere la sovranità nazionale e contrastare l'ingerenza esterna.

Per questa ragione, l'efficacia delle sanzioni europee non può essere interpretata in termini esclusivamente immediati, ma deve essere considerata come un processo di lungo periodo. Più che rappresentare una soluzione istantanea alle crisi internazionali, le sanzioni operano infatti come uno strumento di pressione progressiva e continuativa, volto a indebolire gradualmente la posizione internazionale e le capacità operative dello Stato destinatario, fino a rendere il costo della violazione superiore ai benefici politici o strategici perseguiti.

Accanto alle dinamiche legate al consenso interno, uno dei principali limiti dell'efficacia delle sanzioni europee riguarda il fenomeno dell'elusione e dell'aggiramento delle misure restrittive attraverso Paesi terzi. Le sanzioni dell'Unione Europea, infatti, presentano una portata territoriale limitata, poiché si applicano principalmente all'interno dello spazio europeo oppure a cittadini, imprese e operatori economici soggetti alla giurisdizione dell'UE. Di conseguenza, la loro capacità coercitiva rischia di ridursi sensibilmente nel momento in cui il Paese destinatario riesce a riorganizzare le proprie reti commerciali e le catene di approvvigionamento tramite Stati che non aderiscono al regime sanzionatorio europeo. In questi casi si sviluppano forme di triangolazione commerciale particolarmente complesse, attraverso cui beni strategici e tecnologie sensibili sottoposti a restrizioni vengono esportati verso Paesi terzi formalmente non sanzionati e successivamente riesportati verso lo Stato colpito dalle misure europee. Si tratta di un meccanismo che consente al destinatario delle sanzioni di continuare ad accedere, almeno parzialmente, a risorse economiche, componenti tecnologiche e beni necessari per sostenere il proprio apparato produttivo e strategico.

L'esperienza maturata nel contesto della guerra tra Russia e Ucraina ha evidenziato con particolare chiarezza questa problematica. Alcuni Stati, tra cui Turchia, Armenia, Kazakistan ed Emirati Arabi Uniti, sono progressivamente diventati snodi centrali di questo commercio parallelo. L'analisi dei flussi commerciali ha mostrato un incremento significativo delle esportazioni europee verso tali Paesi, soprattutto in settori collegati a beni tecnologici e prodotti potenzialmente utilizzabili anche dall'industria militare russa. Questa dinamica rappresenta una sfida particolarmente delicata per la politica sanzionatoria dell'Unione: in assenza di un

coordinamento internazionale più ampio o di una pressione diplomatica efficace sui partner terzi, il rischio concreto è che le sanzioni finiscano principalmente per modificare le rotte del commercio globale senza però impedire realmente al destinatario di reperire le risorse necessarie⁷².

Proprio per rispondere a queste criticità, l'Unione Europea ha progressivamente rafforzato la dimensione operativa, un passaggio significativo in questa direzione è rappresentato dalla nomina, nel gennaio 2023, di David O'Sullivan come Inviato Speciale Internazionale per l'attuazione delle sanzioni dell'UE. Il mandato consiste infatti nel dialogare direttamente con i governi dei Paesi terzi, monitorare i flussi commerciali e sollecitare una cooperazione più efficace nel contrasto all'aggiramento delle sanzioni. Questo sviluppo segna un cambiamento importante nell'approccio dell'Unione: l'attenzione non si concentra più soltanto sulla produzione delle norme e dei pacchetti sanzionatori, ma anche sulla loro implementazione pratica attraverso strumenti diplomatici e di coordinamento internazionale. L'efficacia delle sanzioni viene quindi ricercata non solo sul piano legislativo, ma anche su quello operativo e politico⁷³.

A queste criticità si aggiunge inoltre il problema dei cosiddetti "costi collaterali", spesso definiti anche come effetto boomerang delle sanzioni. L'Unione Europea, in quanto attore economico fortemente integrato nei mercati globali e nelle catene del commercio internazionale, tende infatti a subire conseguenze economiche rilevanti quando introduce restrizioni particolarmente estese nei confronti di partner commerciali strategici, soprattutto nei casi in cui questi ultimi rappresentino anche importanti fornitori di energia, materie prime o componenti essenziali per la produzione industriale europea⁷⁴. L'imposizione di sanzioni su larga scala può determinare un aumento significativo dei prezzi energetici, oltre a provocare interruzioni nelle catene del valore che incidono direttamente su settori centrali dell'economia europea. Tali effetti mettono alla prova non soltanto la resilienza economica degli Stati membri, ma anche la tenuta politica dell'Unione e il consenso dell'opinione pubblica nei confronti delle misure restrittive adottate.

Il problema diventa ancora più evidente quando i costi derivanti dalle sanzioni si distribuiscono in maniera disomogenea tra gli Stati membri. Alcuni Paesi, infatti, risultano maggiormente esposti rispetto ad altri a causa della loro dipendenza energetica o commerciale dal Paese destinatario delle restrizioni. Questa asimmetria può generare tensioni interne all'Unione, alimentando divergenze politiche sulla durata, sull'intensità e sull'opportunità di mantenere il regime sanzionatorio nel lungo periodo. Di conseguenza, la sostenibilità delle sanzioni non dipende

⁷² PORTELA, Clara, *Effectiveness of the EU global human rights sanctions regime*, Brussels, European Parliament, 2025.

⁷³ ERIKSSON, Mikael, *Targeting Peace: Understanding UN and EU Targeted Sanctions*, Routledge, Londra, 2011.

⁷⁴ TÖRÖK, László, *The European Union's Energy Security Challenges: Import Dependency, Volatility, and Differences Across Member States*, in «Energies», vol. 19, n. 5, 2026.

esclusivamente dalla pressione esercitata sul target esterno, ma anche dalla capacità dell'UE di assorbire i costi economici e politici prodotti dalle proprie decisioni⁷⁵.

In questo senso, se i pacchetti sanzionatori adottati nel 2022 hanno evidenziato una capacità di reazione estremamente rapida e coordinata da parte dell'Unione Europea, la loro efficacia futura appare strettamente legata alla possibilità di superare alcune fragilità strutturali che caratterizzano il sistema europeo. La vera sfida consiste quindi nel trasformare la coercizione economica in uno strumento stabile e sostenibile di politica internazionale, non limitato alla gestione emergenziale delle crisi. Per raggiungere questo obiettivo, l'Unione dovrà progressivamente evolvere verso un modello in cui le sanzioni siano integrate all'interno di una strategia di sicurezza più ampia, capace di combinare dimensione economica, tecnologica e geopolitica. Ciò implica la necessità di rafforzare la propria autonomia strategica e la propria sovranità economica, riducendo le vulnerabilità interne che rischiano di trasformare le stesse misure restrittive in fattori di pressione sull'Unione.

⁷⁵ HERRANZ-SURRALLÉS, Anna, Slowly but surely? Assessing EU actorness in energy sanctions against Russia, in «Energy Policy», vol. 192, 2024.

CAPITOLO III:

Le sanzioni europee contro la Russia e le loro conseguenze

3.1 Evoluzione delle relazioni tra Unione Europea e Russia

Il passaggio da una gestione prevalentemente emergenziale delle crisi internazionali a una visione più strategica e di lungo periodo trova una concreta applicazione nell'evoluzione delle relazioni tra l'Unione Europea e la Federazione Russa. La crescente attenzione dell'UE verso temi come l'autonomia strategica, la sicurezza energetica e la riduzione delle dipendenze economiche non rappresenta infatti un fenomeno astratto, ma deriva direttamente dal progressivo deterioramento dei rapporti con Mosca. Comprendere l'evoluzione di questa relazione, inizialmente fondata sull'interdipendenza economica e successivamente trasformata in una contrapposizione geopolitica, è essenziale per analizzare il ruolo e i limiti delle sanzioni europee nel contesto internazionale.

Dopo la fine della Guerra Fredda, l'approccio dell'Unione Europea nei confronti della Federazione Russa si basava principalmente sull'idea che una maggiore cooperazione economica avrebbe favorito la stabilità politica e l'integrazione della Russia nell'ordine internazionale liberale. Questa impostazione trovò una formalizzazione nel Partenariato e Accordo di Cooperazione, entrato in vigore nel 1997, attraverso cui Bruxelles cercò di sviluppare relazioni economiche, commerciali ed energetiche sempre più strette con Mosca⁷⁶. Alla base di tale strategia vi era la convinzione che una forte interdipendenza economica avrebbe reso meno probabili conflitti e tensioni geopolitiche, favorendo al contrario cooperazione e stabilità reciproca. In questo contesto si inseriva anche l'idea dell'Unione Europea come potenza civile, cioè come attore internazionale capace di esercitare influenza soprattutto attraverso strumenti economici, diplomatici e normativi piuttosto che tramite la forza militare⁷⁷.

Tuttavia, questo modello di cooperazione nascondeva importanti elementi di fragilità. Nel corso degli anni, infatti, il rapporto economico tra UE e Russia si sviluppò in modo fortemente asimmetrico, soprattutto sul piano energetico. Da un lato, molti Stati membri europei divennero fortemente dipendenti dalle esportazioni russe di gas e petrolio; dall'altro, per la Russia il settore energetico rappresentava una fonte fondamentale di entrate economiche e uno strumento di influenza politica nei confronti dell'Europa. Progressivamente, Mosca iniziò a interpretare alcune

⁷⁶ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Decisione 97/800/CECA, CE, Euratom relativa alla conclusione dell'accordo di partenariato e di cooperazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Federazione russa, dall'altra, 30 ottobre 1997.

⁷⁷ HAUKKALA, Hiski, *The EU-Russia Strategic Partnership: The Limits of Post-Sovereign Politics*, Routledge, Londra, 2010.

iniziative europee, come l'allargamento dell'UE verso Est e lo sviluppo della Politica Europea di Vicinato⁷⁸, come una minaccia alla propria area di influenza nello spazio post-sovietico⁷⁹.

I primi segnali di deterioramento dei rapporti emersero già nella seconda metà degli anni Duemila. Le crisi del gas tra Russia e Ucraina del 2006 e del 2009 mostrarono chiaramente la vulnerabilità energetica europea. Nonostante ciò, l'Unione Europea continuò inizialmente a privilegiare il dialogo e la cooperazione economica, anche a causa delle divergenze interne tra gli Stati. Questa difficoltà nel costruire una risposta comune anticipava alcuni dei principali problemi che sarebbero emersi successivamente anche nell'ambito della politica sanzionatoria europea. Infatti, proprio l'elevato livello di interdipendenza economica costruito negli anni precedenti avrebbe contribuito a rendere le sanzioni contro la Russia particolarmente complesse da sostenere per gli stessi paesi europei, alimentando il rischio di effetti economici negativi anche all'interno dell'Unione stessa.

La progressiva fase di deterioramento delle relazioni tra Unione Europea e Federazione Russa si sviluppò parallelamente al consolidamento politico della leadership di Vladimir Putin nei primi anni Duemila. In una fase iniziale, tuttavia, Mosca non aveva ancora abbandonato la prospettiva della cooperazione con Bruxelles. Al contrario, nel Vertice di San Pietroburgo del 2003, UE e Russia concordarono la creazione di quattro Spazi Comuni di cooperazione, relativi all'economia, alla sicurezza interna, alla sicurezza esterna e alla ricerca e cultura⁸⁰. L'obiettivo era quello di rafforzare e ampliare il quadro delle relazioni bilaterali costruito con il Partenariato e Accordo di Cooperazione del 1997, cercando di sviluppare forme di integrazione più profonde anche in ambiti non esclusivamente commerciali. Nonostante queste ambizioni, il progetto incontrò fin dall'inizio numerose difficoltà dovute alle profonde divergenze politiche e valoriali tra le due parti, rimanendo in larga misura privo di risultati concreti.

Un primo elemento di forte tensione emerse con l'allargamento dell'Unione Europea del 2004, che portò all'ingresso nell'UE di diversi paesi dell'Europa orientale e di alcune ex repubbliche sovietiche, come Estonia, Lettonia e Lituania. Dal punto di vista russo, l'espansione dell'influenza politica ed economica europea verso Est venne progressivamente percepita come una minaccia strategica alla propria area di influenza nello spazio post-sovietico. Le tensioni aumentarono ulteriormente con le cosiddette "rivoluzioni colorate", in particolare con la Rivoluzione Arancione in Ucraina del 2004-2005. Mentre l'Unione Europea interpretava questi movimenti come processi di democratizzazione e avvicinamento ai valori occidentali, la leadership russa li considerava il

⁷⁸ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Comunicazione della Commissione - Politica europea di vicinato - Documento di orientamento, COM(2004) 373 definitivo, Bruxelles, 12 maggio 2004.

⁷⁹ TOCCI, Nathalie, Framing the EU's Geopolitical Awakening: The War in Ukraine and European Strategic Autonomy, in «Journal of European Integration», vol. 45, n. 1, 2023.

⁸⁰ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Dichiarazione Congiunta, San Pietroburgo, 31 maggio 2003.

risultato di interferenze occidentali finalizzate a ridurre l'influenza di Mosca nell'area⁸¹. La crescente fragilità dell'interdipendenza economica emerse chiaramente con le crisi del gas tra Russia e Ucraina del 2006 e del 2009. In entrambe le occasioni, dispute relative ai prezzi del gas e al transito energetico portarono alla sospensione o riduzione delle forniture russe attraverso il territorio ucraino, causando conseguenze immediate anche per numerosi paesi europei fortemente dipendenti dal gas russo. Questi episodi mostrarono come la dipendenza energetica potesse trasformarsi in uno strumento di pressione geopolitica⁸². Nonostante ciò, la risposta europea non consistette in una riduzione della dipendenza dalla Russia, ma principalmente nella ricerca di rotte energetiche alternative. In questo contesto si inserisce il progetto Nord Stream 1, inaugurato nel 2011, che collegava direttamente Russia e Germania attraverso il Mar Baltico, rafforzando ulteriormente il legame energetico tra le due parti.

Sul piano politico e militare, un momento particolarmente significativo fu rappresentato dalla guerra in Georgia del 2008. L'intervento militare russo nelle regioni separatiste dell'Ossezia del Sud e dell'Abkhazia rappresentò il primo caso, nel periodo post-Guerra Fredda, in cui Mosca utilizzò apertamente la forza militare per influenzare gli equilibri nello spazio post-sovietico. In quell'occasione, l'Unione Europea svolse soprattutto un ruolo diplomatico di mediazione, guidato dalla presidenza francese di Nicolas Sarkozy, contribuendo alla firma di un cessate il fuoco. Tuttavia, la risposta europea rimase limitata sul piano coercitivo: i rapporti economici con Mosca ripresero rapidamente e l'UE evitò l'adozione di misure economiche particolarmente dure, soprattutto per il timore delle conseguenze sugli approvvigionamenti energetici.

Nel 2010, nel tentativo di rilanciare le relazioni bilaterali, venne avviato il cosiddetto "Partenariato per la Modernizzazione". Attraverso questa iniziativa, l'Unione Europea puntava a favorire la modernizzazione dell'economia russa tramite investimenti, cooperazione tecnologica e supporto normativo. In cambio, Bruxelles auspicava una maggiore apertura sul piano dello stato di diritto, della trasparenza e della tutela degli investimenti stranieri⁸³. Anche questo progetto, tuttavia, produsse risultati limitati. La leadership russa mostrava infatti interesse per la modernizzazione tecnologica ed economica, ma non era disposta ad accettare le riforme politiche e istituzionali richieste dall'Unione Europea.

La crisi decisiva maturò nel 2013, quando l'UE concluse i negoziati per gli Accordi di Associazione e di Libero Scambio con alcuni paesi del Partenariato Orientale, tra cui Ucraina, Moldavia e Georgia. In particolare, l'avvicinamento dell'Ucraina all'Unione Europea venne interpretato dal Cremlino come una minaccia diretta ai propri interessi strategici e al progetto di

⁸¹ HAUKKALA, Hiski, *The EU-Russia Strategic Partnership: The Limits of Post-Sovereign Politics*, Routledge, Londra, 2010.

⁸² LEONARD, Mark, SHAPIRO, Nicu, *The Spectre of a Multipolar Europe*, European Council on Foreign Relations (ECFR), Londra, 2007.

⁸³ COMMISSIONE EUROPEA, *Joint Statement on the Partnership for Modernisation - EU-Russia Summit*, Rostov sul Don, 1° giugno 2010.

integrazione eurasiatica promosso da Mosca. Le forti pressioni economiche e politiche esercitate dalla Russia sul presidente ucraino Viktor Janukovyč affinché rinunciasse alla firma dell'accordo europeo provocarono le proteste di EuroMaidan a Kiev alla fine del 2013, aprendo una fase di grave instabilità politica e geopolitica. Gli eventi del 2014 segnarono il punto di rottura definitivo nelle relazioni tra UE e Russia⁸⁴. Dopo la caduta del governo Janukovyč e il progressivo avvicinamento dell'Ucraina all'Occidente, la Federazione Russa intervenne militarmente in Crimea, procedendo successivamente alla sua annessione attraverso un referendum non riconosciuto dalla comunità internazionale. Parallelamente, Mosca sostenne politicamente e militarmente i movimenti separatisti nelle regioni del Donbass. Tali azioni furono considerate dall'Unione Europea e dagli Stati occidentali una violazione del diritto internazionale e dei principi fondamentali di sovranità territoriale.

Di fronte a questa situazione, l'Unione Europea introdusse nel 2014 il primo ampio regime sanzionatorio contro la Russia. Le misure adottate seguirono una logica graduale e si svilupparono su diversi livelli. In un primo momento furono sospesi i vertici bilaterali e alcuni canali di cooperazione politica. Successivamente vennero introdotte sanzioni individuali contro esponenti politici, militari e oligarchi russi, attraverso congelamento dei beni e divieti di viaggio. Infine, l'UE adottò sanzioni economiche settoriali, limitando l'accesso delle principali banche russe ai mercati finanziari europei, imponendo restrizioni sull'export di tecnologie avanzate e introducendo embarghi nel settore militare e dei beni dual use⁸⁵.

Tra il 2015 e il 2021, il mantenimento del regime sanzionatorio europeo rimase strettamente collegato agli Accordi di Minsk II, firmati nel 2015 con la mediazione di Francia e Germania. L'Unione Europea subordinò infatti un eventuale alleggerimento delle sanzioni alla piena attuazione degli accordi, in particolare al ripristino del controllo ucraino sui territori occupati. Nonostante le divergenze interne tra gli Stati membri e le conseguenze economiche delle controsanzioni russe, l'UE riuscì comunque a mantenere una posizione relativamente compatta, rinnovando periodicamente le misure restrittive⁸⁶.

Tuttavia, le sanzioni introdotte dopo il 2014 presentavano anche limiti evidenti. Le misure erano state progettate per colpire alcuni settori strategici russi senza interrompere completamente i rapporti energetici tra Mosca e l'Europa. Questo significava che i principali canali della dipendenza energetica rimasero sostanzialmente intatti. Proprio negli stessi anni venne infatti promosso il progetto Nord Stream 2, completato nel 2021, che rafforzava ulteriormente il collegamento energetico diretto tra Russia e Germania. Questa situazione mise in evidenza una contraddizione nella politica europea: da un lato l'UE condannava il comportamento russo

⁸⁴ SAKWA, Richard, *Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands*, Londra, 2016.

⁸⁵ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 31 luglio 2014.

⁸⁶ EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, *EU sanctions against Russia: Implementation and domestic impact*, Briefing, Parlamento Europeo, Bruxelles, 2016.

attraverso le sanzioni, dall'altro continuava a mantenere forti legami economici ed energetici con Mosca. Nel frattempo, la Russia avviò una progressiva strategia di adattamento economico alle sanzioni occidentali. Mosca cercò di ridurre la propria dipendenza dai mercati europei, rafforzando i rapporti economici con la Cina e altri paesi asiatici, accumulando riserve finanziarie e sviluppando politiche di sostituzione delle importazioni. Questo processo contribuì a rendere l'economia russa più resiliente rispetto alle pressioni economiche occidentali⁸⁷.

La crisi raggiunse il suo culmine nel 2021 e nei primi mesi del 2022, quando la Russia iniziò a concentrare grandi forze militari ai confini con l'Ucraina, accompagnando tali movimenti con richieste politiche rivolte alla NATO e all'Occidente. Nonostante i tentativi diplomatici dell'Unione Europea e di altri attori internazionali, il 24 febbraio 2022 la Federazione Russa avviò un'invasione militare su larga scala dell'Ucraina. Questo evento segnò il fallimento definitivo del modello di relazioni costruito tra UE e Russia dopo la Guerra Fredda e costrinse Bruxelles a ripensare profondamente il proprio approccio alle sanzioni economiche e alla sicurezza europea. Dal punto di vista teorico, l'evoluzione delle relazioni tra Unione Europea e Federazione Russa mostra il contrasto tra due diverse visioni delle relazioni internazionali. L'approccio europeo, influenzato da logiche liberali e istituzionaliste, si basava sull'idea che l'interdipendenza economica e la cooperazione commerciale potessero favorire stabilità politica e integrazione. La leadership russa, invece, ha agito secondo una logica maggiormente geopolitica e realista, considerando l'espansione dell'influenza europea nello spazio post-sovietico come una minaccia strategica alla propria sicurezza e al proprio status di grande potenza⁸⁸.

In questo senso, il caso russo evidenzia anche alcuni limiti strutturali delle sanzioni internazionali. Le misure introdotte dopo il 2014 erano state progettate per esercitare pressione sulla Russia limitando al tempo stesso i costi economici per gli Stati europei. Tuttavia, questa impostazione graduale e prudente potrebbe aver ridotto la capacità deterrente delle sanzioni stesse, trasmettendo alla leadership russa la percezione che l'Europa non fosse realmente disposta a sostenere i costi economici di una strategia coercitiva più dura⁸⁹. L'invasione del 2022 ha quindi rappresentato non solo una crisi geopolitica, ma anche il punto di rottura definitivo del modello europeo basato sull'idea che l'integrazione economica fosse sufficiente a garantire stabilità e sicurezza nel continente europeo.

⁸⁷ CONNOLLY, Richard, *Russia's response to sanctions: how western economic statecraft is reshaping political economy in Russia*, Routledge, Londra, 2018.

⁸⁸ MANNERS, Ian, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, in «Journal of Common Market Studies», vol. 40, n. 2, 2002, pp. 235–258.

⁸⁹ MEARSHEIMER, John J., *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin*, in «Foreign Affairs», vol. 93, n. 5, 2014, pp. 77-89.

3.2 I pacchetti sanzionatori dell'Unione Europea contro la Russia, dopo il 2022

L'invasione su larga scala dell'Ucraina da parte della Federazione Russa, iniziata il 24 febbraio 2022, ha rappresentato un momento di svolta per la Politica Estera e di Sicurezza Comune dell'Unione Europea. Per la prima volta dopo la Guerra Fredda, l'Europa si è trovata di fronte a un conflitto convenzionale di grandi dimensioni nel continente, caratterizzato dal tentativo di modificare con la forza i confini di uno Stato sovrano. Di fronte a questa situazione, l'Unione Europea ha reagito con una rapidità e un livello di coordinamento senza precedenti, adottando una serie di pacchetti sanzionatori molto più ampi rispetto a quelli introdotti dopo il 2014. Se nella fase successiva all'annessione della Crimea la risposta europea era stata graduale e relativamente prudente, nel 2022 Bruxelles ha scelto un approccio molto più incisivo, trasformando le sanzioni economiche in uno degli strumenti centrali della propria strategia geopolitica.

Dal punto di vista politico, la risposta europea riflette una duplice finalità. Da un lato, l'Unione ha cercato di riaffermare alcuni principi fondamentali dell'ordine internazionale, come la sovranità statale, l'integrità territoriale e il rispetto del diritto internazionale. Dall'altro lato, le sanzioni sono state utilizzate come strumento concreto di pressione economica e politica nei confronti della Federazione Russa, con l'obiettivo di aumentare i costi dell'aggressione militare e limitare le capacità economiche, tecnologiche e finanziarie del Cremlino⁹⁰. La gestione di questo processo è stata coordinata principalmente dal Consiglio dell'Unione Europea, con il supporto della Commissione europea e del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE).

A partire dal febbraio 2022, l'Unione Europea ha progressivamente adottato numerosi pacchetti sanzionatori, ampliando nel tempo la portata delle restrizioni. I primi provvedimenti avevano soprattutto carattere immediato ed emergenziale, mentre successivamente le misure sono diventate sempre più articolate e strutturate. Nel giro di pochi anni, la politica sanzionatoria europea si è trasformata da strumento temporaneo di pressione diplomatica a meccanismo stabile di controllo economico e commerciale nei confronti della Russia. Attraverso questa strategia, l'UE ha cercato non solo di colpire direttamente Mosca, ma anche di limitare le possibilità di aggiramento delle restrizioni tramite paesi terzi e reti commerciali parallele⁹¹. Uno dei primi ambiti interessati dalle misure europee è stato quello politico e diplomatico. Già nei giorni precedenti all'invasione, in seguito al riconoscimento russo delle repubbliche separatiste di Doneck e Luhansk, l'Unione Europea aveva iniziato a sospendere alcuni canali di cooperazione con Mosca. Dopo il 24 febbraio 2022, queste restrizioni sono state ampliate con la sospensione

⁹⁰ PORTELA, Clara, *Sanctions and the EU's Foreign Policy after Ukraine*. *Journal of Common Market Studies*, 61(4), 410–428, 2023.

⁹¹ PARLAMENTO EUROPEO, *Briefing, EU sanctions against Russia 2025: State of play, perspectives and challenges*, 2025.

dell'accordo di facilitazione dei visti per i cittadini russi e con ulteriori limitazioni all'ingresso nello spazio Schengen. Queste misure avevano un forte valore simbolico e politico, poiché segnalavano la volontà dell'Unione di interrompere la normalità delle relazioni costruite con la Russia nel periodo successivo alla Guerra Fredda.⁹² Parallelamente, l'UE ha ampliato in maniera significativa le cosiddette sanzioni individuali. Nel corso dei vari pacchetti sono stati introdotti congelamenti di beni e divieti di viaggio nei confronti di migliaia di persone fisiche ed entità giuridiche considerate responsabili o sostenitrici dell'aggressione all'Ucraina. Tra i soggetti colpiti figurano esponenti politici, membri della Duma, funzionari governativi, oligarchi, imprenditori e vertici militari russi. Anche il presidente Vladimir Putin e il ministro degli Esteri Sergej Lavrov sono stati inseriti nelle liste sanzionatorie europee, in un gesto dal forte valore politico e diplomatico⁹³. Con il proseguire del conflitto, le sanzioni individuali sono state estese anche a soggetti accusati di violazioni dei diritti umani e crimini di guerra. L'Unione Europea ha infatti inserito nelle proprie liste funzionari e comandanti militari ritenuti coinvolti negli eventi di Buča, Mariupol e negli attacchi contro infrastrutture civili ucraine. Particolare attenzione è stata dedicata anche alle accuse riguardanti la deportazione di minori ucraini verso la Russia e i territori occupati. In questo modo, le sanzioni europee hanno assunto non soltanto una funzione politica ed economica, ma anche una dimensione legata alla tutela del diritto internazionale umanitario⁹⁴. Le restrizioni hanno riguardato anche numerose imprese e organizzazioni russe. L'UE ha colpito banche, aziende energetiche, industrie legate al settore militare, compagnie attive nei trasporti e nelle telecomunicazioni, oltre a gruppi paramilitari come il Gruppo Wagner. Attraverso queste misure, Bruxelles ha cercato di indebolire la capacità economica e produttiva della Russia, limitando l'accesso delle imprese russe ai mercati e ai capitali europei.

Un ulteriore aspetto importante della strategia europea ha riguardato il contrasto alla disinformazione e alla propaganda russa. L'Unione Europea ha infatti disposto la sospensione delle attività di trasmissione di diversi media statali russi, tra cui Russia Today (RT) e Sputnik, accusati di diffondere propaganda favorevole al Cremlino e di contribuire alla guerra informativa contro l'Occidente. Questa decisione ha aperto un ampio dibattito sul rapporto tra sicurezza e libertà di espressione, ma l'UE ha giustificato tali misure sostenendo che questi canali rappresentavano strumenti di manipolazione politica utilizzati nel contesto della guerra ibrida⁹⁵. Le sanzioni europee hanno inoltre interessato il settore dei trasporti e della logistica. L'Unione ha chiuso il proprio spazio aereo agli aerei russi e ha vietato l'accesso ai porti europei alle navi battenti bandiera russa. Restrizioni simili sono state applicate anche al trasporto su strada. Queste

⁹² CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Decisione 2022/1500 del Consiglio, 9 settembre 2022.

⁹³ COMMISSIONE EUROPEA, Sanctions against individuals, companies and organisations, 2026.

⁹⁴ PARLAMENTO EUROPEO, Resolution on the return of Ukrainian children forcibly transferred and deported by Russia, 2025/2691, 05/05/2025.

⁹⁵ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Regolamento 2022/350 del Consiglio, 1° marzo 2022.

misure avevano l'obiettivo di isolare economicamente la Federazione Russa e interrompere una parte significativa dei collegamenti commerciali e logistici tra Mosca e il mercato europeo.

Con il passare del tempo, Bruxelles ha dedicato crescente attenzione anche al problema dell'elusione delle sanzioni. Già nel 2022 la Commissione Europea ha creato la task force "Freeze and Seize", incaricata di coordinare il congelamento e il sequestro dei beni appartenenti agli oligarchi russi presenti negli Stati membri⁹⁶. Successivamente, l'UE ha introdotto nuove misure per contrastare le triangolazioni commerciali e i tentativi di aggirare le restrizioni attraverso paesi terzi. In questo contesto si inseriscono anche le sanzioni contro la cosiddetta "shadow fleet", cioè la rete di navi utilizzate dalla Russia per esportare petrolio aggirando i limiti imposti dai paesi occidentali⁹⁷.

La politica sanzionatoria europea si è sviluppata inoltre in stretto coordinamento con gli altri paesi occidentali, in particolare con gli Stati Uniti, il Regno Unito, il Canada e il Giappone. Questa cooperazione internazionale ha consentito una maggiore armonizzazione delle restrizioni finanziarie, commerciali e tecnologiche contro Mosca. Allo stesso tempo, l'Unione Europea ha progressivamente esteso alcune misure anche nei confronti di paesi accusati di sostenere la Russia sul piano militare o logistico, come Bielorussia, Iran e Corea del Nord. Particolare rilevanza hanno assunto anche le restrizioni territoriali introdotte nei confronti delle regioni ucraine occupate dalla Russia. Già dopo il 2014 l'UE aveva vietato investimenti e attività economiche in Crimea e Sebastopoli; dopo il 2022 misure simili sono state estese alle aree occupate delle regioni di Doneck, Luhansk, Cherson e Zaporiz'žja. Attraverso queste restrizioni, Bruxelles ha cercato di impedire qualsiasi forma di riconoscimento economico o politico dell'occupazione russa dei territori ucraini⁹⁸.

Nel complesso, la risposta europea successiva al 2022 mostra una trasformazione significativa del ruolo internazionale dell'Unione Europea. Le sanzioni non sono più considerate soltanto strumenti simbolici o temporanei, ma rappresentano ormai uno degli elementi centrali della strategia geopolitica europea. Attraverso la leva economica, commerciale e normativa, l'UE ha cercato di limitare la capacità della Russia di sostenere il conflitto e, allo stesso tempo, di rafforzare la propria credibilità come attore internazionale. La guerra in Ucraina ha quindi accelerato un processo già avviato negli anni precedenti, spingendo l'Unione Europea ad assumere un ruolo più attivo e strategico nel sistema internazionale contemporaneo.

⁹⁶ COMMISSIONE EUROPEA, Freeze and Seize Task Force: Interim Report on Implementation of EU Sanctions, Brussels, 2022.

⁹⁷ BATZELLA, Francesca, Slowly but surely? Assessing EU actorness in energy sanctions against Russia, in «Energy Policy», vol. 192, 2024.

⁹⁸ CONNOLLY, Richard, Russia's response to sanctions: how western economic statecraft is reshaping political economy in Russia, Cambridge University Press, 2018.

3.3 Le sanzioni economiche europee contro la Russia

La risposta sanzionatoria dell'Unione Europea dopo il 2022 ha rappresentato una trasformazione profonda del rapporto economico e strategico tra Bruxelles e la Federazione Russa. Se le prime misure adottate dall'UE avevano soprattutto una funzione politica e simbolica, con l'obiettivo di condannare l'aggressione russa all'Ucraina, con il proseguire del conflitto la strategia europea si è progressivamente concentrata sull'utilizzo della leva economica come vero e proprio strumento di pressione geopolitica. In questo senso, le sanzioni non sono state concepite soltanto come misure punitive, ma come un tentativo di limitare concretamente la capacità della Russia di sostenere economicamente e militarmente la guerra.

L'architettura sanzionatoria costruita dall'Unione Europea si è sviluppata in maniera graduale attraverso numerosi pacchetti approvati dal Consiglio dell'UE a partire dal febbraio 2022. Nel corso del tempo, tali misure hanno assunto una struttura sempre più ampia e articolata, andando a colpire soprattutto tre ambiti strategici: il sistema finanziario e bancario, il settore energetico e il commercio di tecnologie avanzate e beni a duplice uso. Attraverso queste restrizioni, Bruxelles ha progressivamente trasformato il proprio ruolo di grande mercato regolatorio in una forma più strutturata di coercizione economica internazionale, ridefinendo i rapporti economici costruiti con Mosca nel periodo successivo alla Guerra Fredda⁹⁹.

Uno dei primi settori colpiti è stato quello finanziario e bancario, considerato centrale per il funzionamento dell'economia russa. Già nei primi giorni successivi all'invasione, l'Unione Europea ha adottato misure straordinarie contro la Banca Centrale della Federazione Russa, vietando qualsiasi operazione relativa alla gestione delle sue riserve detenute all'interno delle giurisdizioni europee¹⁰⁰. Questa decisione ha comportato il congelamento di una parte significativa delle riserve valutarie russe depositate presso banche e istituzioni finanziarie occidentali, circa 300 miliardi di euro, limitando fortemente la capacità di Mosca di utilizzare valuta estera per sostenere il rublo e stabilizzare il sistema economico interno¹⁰¹. Parallelamente, l'UE ha introdotto restrizioni nei confronti delle principali banche commerciali russe. Attraverso il terzo pacchetto sanzionatorio, diversi istituti di credito, tra cui Sberbank e VTB Bank, sono stati esclusi dal sistema SWIFT, la principale rete internazionale di messaggistica bancaria utilizzata per i trasferimenti finanziari internazionali¹⁰². Questa misura ha reso molto più difficili le operazioni finanziarie tra la Russia e i mercati occidentali, ostacolando i pagamenti internazionali e riducendo la capacità delle banche russe di operare normalmente nel sistema finanziario globale.

⁹⁹ POLI, Sara, *The EU's Sanctions against the Russian Federation: A New Horizon for the Protection of European Values?*, *European Papers*, vol. 7, n. 3, 2022.

¹⁰⁰ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Regolamento 2022/334, 28 febbraio 2022.

¹⁰¹ EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, *EU sanctions on Russia: Overview, impact, challenges*, 2023.

¹⁰² CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Regolamento 2022/345, 1° marzo 2022.

Tuttavia, nelle prime fasi del conflitto alcune eccezioni hanno riguardato banche legate ai pagamenti energetici, poiché diversi Stati europei continuavano a dipendere in larga misura dalle importazioni di gas russo. Con il progressivo ampliamento dei pacchetti sanzionatori, l'Unione Europea ha esteso i divieti anche ad altri strumenti finanziari e commerciali. Sono stati vietati nuovi investimenti nel Fondo russo per gli investimenti diretti, limitati i servizi di rating del credito per imprese e istituzioni russe e introdotte restrizioni relative all'utilizzo di criptovalute e strumenti digitali, nel tentativo di impedire la creazione di canali alternativi di trasferimento dei capitali¹⁰³. L'obiettivo era quello di ridurre il più possibile la capacità della Russia di aggirare le restrizioni finanziarie occidentali attraverso circuiti paralleli e strumenti non regolamentati.

Il settore energetico ha rappresentato probabilmente l'ambito più delicato e complesso della politica sanzionatoria europea. Prima del 2022, infatti, molti Stati membri dipendevano in misura significativa dalle importazioni russe di gas naturale e petrolio. Per anni questa interdipendenza aveva costituito uno degli elementi centrali delle relazioni economiche tra UE e Russia, ma dopo l'invasione dell'Ucraina essa è stata progressivamente interpretata come una vulnerabilità strategica per la sicurezza europea¹⁰⁴.

Le prime restrizioni energetiche sono state introdotte con il quinto pacchetto sanzionatorio dell'aprile 2022, che ha previsto il divieto di importazione del carbone russo all'interno dell'Unione Europea¹⁰⁵. Tuttavia, la svolta più significativa si è verificata con il sesto pacchetto del giugno 2022, attraverso il quale l'UE ha approvato l'embargo progressivo sul petrolio russo trasportato via mare¹⁰⁶. Questa misura è stata introdotta gradualmente per consentire agli Stati membri di riorganizzare le proprie fonti di approvvigionamento energetico ed evitare effetti troppo destabilizzanti sulle economie europee. Allo stesso tempo, sono state previste deroghe temporanee per alcuni paesi dell'Europa centrale maggiormente dipendenti dalle forniture trasportate tramite oleodotti.

Accanto all'embargo petrolifero, l'Unione Europea ha partecipato insieme ai paesi del G7 all'introduzione del cosiddetto price cap sul petrolio russo. Questo meccanismo prevedeva restrizioni nei confronti delle compagnie europee attive nei servizi assicurativi, finanziari e logistici collegati al trasporto di petrolio russo verso paesi terzi, qualora il prezzo del greggio superasse una soglia stabilita dai paesi occidentali¹⁰⁷. Attraverso questo strumento, i partner occidentali hanno cercato di limitare i ricavi energetici della Russia mantenendo al tempo stesso una certa stabilità nei mercati energetici globali.

¹⁰³ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Regolamento 2022/1904, 6 ottobre 2022.

¹⁰⁴ CONNOLLY, Richard, *Russia's Response to Sanctions: How Western Economic Statecraft is Reshaping Political Economy in Russia*, Cambridge University Press, Londra, 2019.

¹⁰⁵ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Regolamento (UE) 2022/576, 8 aprile 2022.

¹⁰⁶ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Regolamento (UE) 2022/879 del Consiglio, del 3 giugno 2022.

¹⁰⁷ BATZELLA, Francesca, "Slowly but surely? Assessing EU actorness in energy sanctions against Russia," *Energy Policy*, Elsevier, vol. 192, 2024.

Nel corso del 2024 e del 2025 le misure energetiche sono state ulteriormente rafforzate, soprattutto per contrastare i tentativi di elusione delle restrizioni attraverso la cosiddetta *shadow fleet*, cioè la rete di navi utilizzate dalla Russia per esportare petrolio aggirando i controlli occidentali. In parallelo, l'UE ha introdotto limitazioni anche nel settore del gas naturale liquefatto (GNL), vietando investimenti e servizi destinati a nuovi progetti energetici russi e limitando il trasbordo del gas russo nei terminali europei verso paesi terzi¹⁰⁸.

Un altro pilastro fondamentale della strategia europea ha riguardato le restrizioni commerciali e tecnologiche. L'Unione Europea ha progressivamente ampliato l'elenco dei beni vietati all'esportazione verso la Russia, colpendo soprattutto tecnologie avanzate, componenti elettronici e prodotti a duplice uso che avrebbero potuto contribuire al rafforzamento delle capacità industriali e militari russe¹⁰⁹. Tra i beni soggetti a restrizioni figurano semiconduttori, microprocessori, sensori avanzati, componenti elettronici, software industriali e materiali utilizzati nei settori dell'aviazione, della difesa e delle telecomunicazioni. Con i pacchetti successivi, le restrizioni sono state estese anche a macchinari industriali, apparecchiature tecnologiche avanzate e componenti utilizzati nei droni e nei sistemi militari¹¹⁰. Attraverso queste misure, l'UE ha cercato di rallentare la modernizzazione tecnologica russa e limitare la produzione di armamenti e infrastrutture strategiche necessarie al proseguimento della guerra.

Sul fronte delle importazioni, Bruxelles ha introdotto restrizioni su numerosi prodotti russi, tra cui acciaio, legname, cemento, gomma sintetica e altri beni industriali. Particolare rilievo ha assunto il divieto relativo ai diamanti russi, introdotto in coordinamento con i partner del G7 e rafforzato attraverso sistemi di tracciabilità delle pietre lavorate anche in paesi terzi¹¹¹. L'obiettivo era evitare che Mosca potesse continuare a ottenere entrate significative attraverso canali commerciali indiretti.

Con il proseguire del conflitto, una delle principali priorità europee è diventata il contrasto all'elusione delle sanzioni. Molte imprese russe hanno infatti cercato di aggirare le restrizioni utilizzando paesi terzi come hub commerciali alternativi. Per questo motivo, con il ventesimo pacchetto sanzionatorio, adottato formalmente il 23 aprile 2026, l'UE ha introdotto clausole specifiche volte a limitare la riesportazione verso la Russia di prodotti europei sensibili e ha esteso le misure restrittive anche nei confronti di imprese e intermediari presenti in paesi terzi accusati di facilitare l'aggiramento delle sanzioni.

Nel complesso, la strategia sanzionatoria adottata dall'Unione Europea dopo il 2022 mostra una trasformazione significativa della politica estera europea. Le sanzioni non rappresentano più

¹⁰⁸ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Regolamento 2024/1745, 24 giugno 2024.

¹⁰⁹ AVESANI, Lorenzo, EU Sanctions Against Russia: A Study of Their Evolution, European Studies Review, ed. n. 27, 2025.

¹¹⁰ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Regolamento 2023/427, 25 febbraio 2023.

¹¹¹ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Regolamento 2023/2878, 18 dicembre 2023.

soltanto uno strumento simbolico di pressione diplomatica, ma costituiscono ormai una componente centrale della proiezione geopolitica dell'UE. Attraverso la regolazione dei mercati, dei flussi commerciali e delle reti finanziarie internazionali, l'Unione Europea ha cercato di utilizzare il proprio peso economico per influenzare gli equilibri strategici globali e limitare la capacità della Russia di sostenere il conflitto nel lungo periodo.

3.4 Efficacia e limiti delle sanzioni europee sull'economia e la politica russa

Il dibattito accademico e politologico sull'efficacia delle sanzioni europee contro la Russia richiede una valutazione articolata, capace di distinguere gli effetti economici immediati dagli impatti strutturali di lungo periodo, senza trascurare la dimensione politica e coercitiva della strategia adottata dall'Unione Europea. L'obiettivo principale dei pacchetti sanzionatori approvati da Bruxelles dopo il 2022 non era infatti provocare un collasso improvviso dello Stato russo, quanto piuttosto indebolire progressivamente le capacità finanziarie, industriali e tecnologiche necessarie al sostegno della guerra in Ucraina. Tuttavia, l'analisi dei dati economici emersi negli anni successivi mostra un quadro molto più complesso e contraddittorio, nel quale l'impatto delle sanzioni si è scontrato con la capacità di adattamento dell'economia russa e con l'adozione di numerose contromisure da parte del Cremlino¹¹².

Dal punto di vista macroeconomico, la Federazione Russa ha mostrato una capacità di resilienza iniziale superiore alle aspettative occidentali. Dopo la contrazione registrata nel 2022, l'economia russa ha infatti ripreso a crescere nel biennio successivo, sostenuta soprattutto dall'aumento della spesa pubblica militare e dalla trasformazione del sistema produttivo in una vera e propria economia di guerra. La crescita del PIL registrata tra il 2023 e il 2024 non può però essere interpretata come una prova del fallimento delle sanzioni europee, poiché è stata trainata prevalentemente dall'espansione del settore della difesa, dagli investimenti pubblici e dal rafforzamento dell'apparato industriale legato allo sforzo bellico¹¹³. Parallelamente, numerosi comparti civili e produttivi connessi storicamente ai mercati occidentali hanno subito un forte ridimensionamento, mostrando una crescente dipendenza dall'intervento statale e dai sussidi pubblici.

Uno degli aspetti più rilevanti riguarda il settore finanziario. Il congelamento delle riserve detenute dalla Banca Centrale Russa presso istituzioni occidentali ha rappresentato una misura

¹¹² DABROWSKI, Marek, How resilient is Russia's economy after four years of war?, Working Paper 32/2025, Bruegel, Bruxelles, dicembre 2025.

¹¹³ WIŚNIEWSKA, Iwona, The costs of war are driving the economy: Russia's economic situation in 2024, OSW Commentary, n. 532, Centre for Eastern Studies, Varsavia, febbraio 2025.

senza precedenti nella storia delle sanzioni economiche contemporanee. Tale decisione ha privato Mosca di una parte significativa delle proprie riserve valutarie e ha limitato la possibilità di utilizzare euro e dollari per sostenere il rublo e stabilizzare il sistema finanziario nazionale. Nonostante ciò, la Banca Centrale Russa è riuscita ad evitare una crisi sistemica immediata attraverso una serie di misure emergenziali: introduzione di controlli sui movimenti di capitale, obbligo di conversione in rubli dei ricavi derivanti dalle esportazioni e forte aumento dei tassi di interesse interni. Queste misure hanno consentito di contenere il panico bancario e di evitare il collasso del sistema creditizio¹¹⁴. Allo stesso tempo, l'esclusione di numerosi istituti bancari russi dal sistema SWIFT ha certamente ridotto la capacità della Russia di operare all'interno dei circuiti finanziari occidentali, ma non ha determinato un isolamento totale del sistema bancario russo. Mosca ha infatti progressivamente rafforzato i rapporti economici con paesi non aderenti al regime sanzionatorio occidentale, sviluppando sistemi alternativi di pagamento e incrementando l'utilizzo di valute differenti dal dollaro e dall'euro, in particolare lo yuan cinese. Inoltre, alcune restrizioni finanziarie europee sono state introdotte in maniera graduale proprio per evitare effetti destabilizzanti sui mercati energetici europei, consentendo così alla Russia di riorganizzare parte delle proprie reti finanziarie internazionali.

Anche nel settore energetico i risultati delle sanzioni sono stati meno lineari rispetto alle aspettative iniziali. L'Unione Europea ha progressivamente ridotto la propria dipendenza dal petrolio e dal gas russo attraverso embarghi, restrizioni commerciali e meccanismi di price cap concordati con il G7. Tuttavia, l'aumento globale dei prezzi energetici verificatosi nel 2022 ha inizialmente compensato almeno in parte le perdite derivanti dalla riduzione delle esportazioni verso l'Europa. Parallelamente, la Russia è riuscita a riorientare una quota significativa delle proprie esportazioni energetiche verso mercati alternativi, soprattutto Cina, India e Turchia. In particolare, l'India ha assunto un ruolo centrale nella raffinazione del greggio russo, riesportando poi i prodotti raffinati sui mercati internazionali, inclusi quelli europei, evidenziando così i limiti pratici e giuridici del sistema sanzionatorio occidentale¹¹⁵.

Un ulteriore elemento che ha ridotto l'efficacia delle restrizioni energetiche è rappresentato dalla cosiddetta *shadow fleet*, ovvero una rete di petroliere utilizzate dalla Russia per aggirare i controlli occidentali sul trasporto del petrolio. Attraverso compagnie registrate in paesi terzi e sistemi assicurativi alternativi, Mosca è riuscita a continuare a esportare una parte consistente del proprio greggio al di fuori dei circuiti controllati dall'Occidente. Soltanto a partire dal 2025 l'Unione Europea ha iniziato ad adottare misure più mirate contro queste reti di elusione, introducendo

¹¹⁴ CONNOLLY, Richard, *Russia's response to sanctions: how western economic statecraft is reshaping political economy in Russia*, Cambridge University Press, Londra, 2018.

¹¹⁵ BATZELLA, Francesca, *Slowly but surely? Assessing EU actorness in energy sanctions against Russia*, *Energy Policy*, vol. 192, 2024, pp. 108-114.

controlli più severi sulle transazioni marittime e sanzioni dirette contro le imbarcazioni coinvolte¹¹⁶.

Anche le restrizioni sulle esportazioni di tecnologie avanzate e beni a duplice uso hanno incontrato limiti significativi. Sebbene l'UE abbia vietato l'esportazione verso la Russia di semiconduttori, microprocessori, componenti elettronici avanzati e tecnologie strategiche utilizzabili nel settore militare, i flussi commerciali internazionali hanno mostrato un forte incremento delle esportazioni europee verso paesi dell'Asia centrale e del Caucaso. Molti di questi Stati hanno agito come intermediari commerciali, consentendo la riesportazione indiretta di beni occidentali verso il mercato russo. Inoltre, la crescente cooperazione economica e tecnologica tra Russia e Cina ha consentito a Mosca di sostituire almeno parzialmente alcuni fornitori occidentali con imprese cinesi, soprattutto nel settore delle macchine industriali, dell'elettronica e delle tecnologie civili convertibili a fini militari. Per contrastare tali fenomeni di elusione, l'Unione Europea ha progressivamente rafforzato i meccanismi di controllo sulle riesportazioni e ha introdotto sanzioni anche contro imprese e soggetti di paesi terzi accusati di facilitare il trasferimento di tecnologie verso la Russia. Tuttavia, la complessità delle catene globali di approvvigionamento e la facilità con cui molte società riescono a riorganizzarsi sotto nuove strutture giuridiche continuano a rappresentare un limite strutturale all'efficacia del regime sanzionatorio.

Nonostante questi limiti, numerosi analisti ritengono che gli effetti più significativi delle sanzioni europee debbano essere valutati nel lungo periodo. A partire dal 2025 sono infatti emersi segnali crescenti di deterioramento strutturale dell'economia russa: aumento dell'inflazione, carenza di manodopera qualificata dovuta alla mobilitazione militare e all'emigrazione, crescente difficoltà di accesso ai mercati internazionali dei capitali e progressiva obsolescenza tecnologica di diversi settori industriali¹¹⁷. Particolarmente rilevante appare il caso del settore energetico, nel quale molte infrastrutture russe dipendevano storicamente da tecnologie, brevetti e servizi ingegneristici occidentali. Le restrizioni introdotte dall'UE stanno progressivamente limitando la capacità della Russia di mantenere e modernizzare i propri impianti estrattivi, soprattutto nelle aree artiche e nei grandi giacimenti siberiani¹¹⁸.

Sul piano geopolitico, inoltre, la crescente dipendenza economica della Russia dalla Cina ha modificato profondamente gli equilibri strategici eurasiatici. Mosca si è trovata costretta ad

¹¹⁶ MILLS, Claire, *Sanctions against Russia: What has changed since January 2025?*, House of Commons Library Research Briefing, Londra, aprile 2026.

¹¹⁷ DABROWSKI, Marek, *How resilient is Russia's economy after four years of war?*, Working Paper 32/2025, Bruegel, Bruxelles, dicembre 2025.

¹¹⁸ EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, *EU sanctions against Russia 2025: State of play, perspectives and challenges*, Briefing, Parlamento Europeo, Bruxelles, febbraio 2025.

accettare condizioni commerciali meno favorevoli per le proprie esportazioni energetiche e a rafforzare un rapporto economico sempre più asimmetrico nei confronti di Pechino, riducendo progressivamente la propria autonomia strategica internazionale.

Diverso è invece il discorso relativo all'efficacia politica immediata delle sanzioni. Sul piano della deterrenza e del cambiamento del comportamento del Cremlino, i risultati appaiono più limitati. Le sanzioni individuali contro oligarchi, funzionari governativi e membri dell'élite politica russa non hanno provocato una frattura interna significativa all'interno del sistema di potere costruito attorno a Vladimir Putin. Al contrario, numerosi studiosi evidenziano come i regimi autoritari tendano a reagire alla pressione esterna rafforzando la centralizzazione del potere e favorendo dinamiche di coesione nazionale attorno alla leadership politica¹¹⁹. In questo senso, le sanzioni hanno contribuito anche a rafforzare il controllo dello Stato russo sui capitali privati e sui grandi gruppi economici nazionali.

In conclusione, l'esperienza delle sanzioni europee contro la Russia mostra come l'efficacia delle misure restrittive non possa essere valutata esclusivamente in termini immediati o attraverso il semplice andamento del PIL russo. Se l'obiettivo di fermare rapidamente il conflitto o provocare un cambiamento politico interno non è stato raggiunto, le sanzioni hanno comunque prodotto un progressivo logoramento strutturale delle capacità economiche, tecnologiche e industriali della Federazione Russa. Allo stesso tempo, esse hanno contribuito a ridefinire il ruolo geopolitico dell'Unione Europea, che ha dimostrato di poter utilizzare la propria forza economica e normativa come strumento di pressione strategica e di difesa dell'ordine internazionale.

¹¹⁹ GRAUVOGEL, Julia, VON SOEST, Christian, Claims to Legitimacy Count: Why Sanctions Fail to Instigate Democratisation in Authoritarian Regimes, in *European Journal of Political Research*, vol. 53, n. 4, 2014, pp. 635-653.

Conclusioni

L'analisi sviluppata nel corso di questo elaborato consente di formulare una valutazione articolata sull'efficacia delle sanzioni adottate dall'Unione Europea contro la Federazione Russa dopo l'invasione dell'Ucraina del 24 febbraio 2022, mettendo in evidenza sia le potenzialità sia i limiti dello strumento sanzionatorio nel contesto delle relazioni internazionali contemporanee. Al termine del percorso di ricerca emerge infatti come l'efficacia delle sanzioni non possa essere interpretata attraverso una lettura basata esclusivamente sul successo o sul fallimento immediato delle misure restrittive. Se si considera come parametro principale la capacità delle sanzioni di interrompere rapidamente il conflitto o di provocare un cambiamento politico diretto all'interno della leadership russa, i risultati appaiono inevitabilmente limitati. La prosecuzione della guerra, la continuità delle scelte strategiche del Cremlino e la mancata pressione interna capace di destabilizzare il sistema politico costruito attorno a Vladimir Putin mostrano chiaramente che il danno economico non produce automaticamente un mutamento politico nello Stato colpito, soprattutto quando si tratta di regimi autoritari caratterizzati da una forte centralizzazione del potere e da una concezione della sicurezza nazionale superiore ai costi economici derivanti dall'isolamento internazionale.

Tuttavia, limitarsi a valutare le sanzioni esclusivamente sulla base dei loro effetti immediati rischia di produrre un'analisi parziale e riduttiva. Come emerso nel corso della trattazione, il regime sanzionatorio europeo deve essere interpretato soprattutto in una prospettiva di lungo periodo e come strumento di logoramento progressivo delle capacità economiche, tecnologiche e industriali della Federazione Russa. In questo senso, la resilienza iniziale mostrata dall'economia russa non rappresenta necessariamente il fallimento della strategia europea, ma evidenzia piuttosto la capacità di adattamento di uno Stato fortemente centralizzato e preparato ad affrontare scenari di isolamento economico. La riconversione dell'economia russa verso un'economia di guerra, sostenuta da un forte intervento pubblico e da massicci investimenti nel settore militare, ha permesso a Mosca di mantenere livelli di crescita apparentemente positivi nel breve periodo. Tuttavia, questa crescita è stata accompagnata da profonde distorsioni strutturali, tra cui l'aumento dell'inflazione, il progressivo surriscaldamento del sistema produttivo, la crescente dipendenza dalla spesa pubblica e la perdita di forza lavoro qualificata causata sia dalla mobilitazione militare sia dall'emigrazione di una parte significativa della popolazione attiva. Di conseguenza, il costo economico delle sanzioni tende a manifestarsi non tanto attraverso un collasso improvviso, quanto tramite un deterioramento graduale e permanente del potenziale di sviluppo russo.

L'analisi ha inoltre mostrato come i limiti dell'efficacia immediata delle sanzioni siano riconducibili sia a fattori interni al sistema politico russo sia a dinamiche strutturali dell'economia

globale contemporanea. Sul piano interno, il caso russo conferma molte delle interpretazioni teoriche secondo cui i regimi autoritari tendono a reagire alle pressioni economiche esterne rafforzando la centralizzazione del potere e favorendo dinamiche di coesione nazionale attorno alla leadership politica. Le sanzioni individuali introdotte contro oligarchi, imprenditori e membri dell'apparato statale non hanno infatti prodotto una frattura significativa all'interno delle élite vicine al Cremlino. Al contrario, la perdita di accesso ai mercati e ai patrimoni occidentali ha contribuito a rafforzare la dipendenza economica delle grandi élite russe dal sistema politico interno, consolidando ulteriormente il controllo dello Stato sull'economia nazionale.

Sul piano internazionale l'efficacia delle sanzioni è stata limitata dalla capacità della Russia di sfruttare la struttura multipolare dei mercati globali. L'esistenza di reti commerciali parallele, canali di triangolazione attraverso paesi terzi e sistemi alternativi di pagamento ha consentito a Mosca di ridurre almeno in parte l'impatto delle restrizioni occidentali. Allo stesso modo, il rafforzamento dei rapporti economici con la Cina ha permesso alla Federazione Russa di sostituire parte delle tecnologie e dei beni precedentemente importati dai mercati occidentali, attenuando almeno nel breve periodo gli effetti delle restrizioni europee e statunitensi.

Nonostante ciò, una delle conseguenze geopolitiche più rilevanti prodotte dalle sanzioni riguarda proprio la trasformazione degli equilibri strategici eurasiatici. L'isolamento progressivo dai mercati occidentali ha spinto la Russia ad accelerare il proprio spostamento economico verso l'Asia, aumentando in particolare la dipendenza commerciale e finanziaria dalla Cina. Questo processo ha modificato profondamente la posizione internazionale di Mosca, che si trova oggi legata a Pechino da un rapporto fortemente asimmetrico. La Federazione Russa è stata costretta ad accettare condizioni economiche meno vantaggiose per le proprie esportazioni energetiche e a dipendere sempre di più dalle tecnologie, dai mercati e dai sistemi finanziari cinesi. Nel lungo periodo, inoltre, le restrizioni europee sulle esportazioni di tecnologie avanzate, semiconduttori e componenti industriali rischiano di compromettere seriamente la capacità russa di mantenere competitivi alcuni settori strategici, in particolare quello energetico e industriale.

Infine, uno degli aspetti più significativi emersi dall'analisi riguarda la trasformazione del ruolo internazionale dell'Unione Europea stessa. La risposta alla guerra in Ucraina ha infatti segnato un cambiamento importante nella postura geopolitica europea. Di fronte alla crisi del 2022, l'UE ha mostrato una capacità di coordinamento e di utilizzo della leva economica molto superiore rispetto alle precedenti crisi internazionali, trasformando progressivamente il proprio peso commerciale e normativo in uno strumento di pressione strategica. Pur rimanendo vincolata ai limiti strutturali della Politica Estera e di Sicurezza Comune e alle difficoltà derivanti dalla necessità di trovare un consenso tra gli Stati membri, l'Unione Europea ha dimostrato di poter agire come attore geopolitico capace di utilizzare il proprio mercato e la propria forza regolatoria per difendere principi fondamentali dell'ordine internazionale. In questo senso, anche se le sanzioni non hanno determinato la fine immediata del conflitto, esse hanno comunque imposto alla Federazione Russa

un costo economico, tecnologico e strategico destinato a produrre effetti profondi nel lungo periodo. Allo stesso tempo, la crisi ucraina ha accelerato l'evoluzione dell'Unione Europea a soggetto internazionale più consapevole della dimensione geopolitica del proprio potere economico e normativo nel sistema internazionale contemporaneo.

Bibliografia

- AVESANI, Lorenzo, EU Sanctions Against Russia: A Study of Their Evolution, *European Studies Review*, ed. n. 27, 2025.
- BALDWIN, David A., *Economic Statecraft*, Princeton, Princeton University Press, 1985.
- BARUZZI, Margaux Marie Alexandra, *Le sanzioni dell'Unione Europea nei confronti della Russia*, tesi di laurea, Università degli Studi di Padova, A.A. 2024/2025.
- BATZELLA, Francesca, Slowly but surely? Assessing EU actorness in energy sanctions against Russia, in «*Energy Policy*», vol. 192, 2024.
- BIERSTEKER, Thomas J.; ECKERT, Sue E.; TOURINHO, Marcos (a cura di), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.
- BRADFORD, Anu, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford, Oxford University Press, 2020.
- BULL, Hedley, Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?, in «*Journal of Common Market Studies*», vol. 21, n. 2, 1982.
- CAMERON, Fraser, *An Introduction to European Foreign Policy*.
- CONNOLLY, Richard, *Russia's Response to Sanctions: How Western Economic Statecraft is Reshaping Political Economy in Russia*, Cambridge University Press, 2018.
- CORDONI, Emanuele, *The SWIFT System and Its Role in the 2022 Russo-Ukrainian War*, tesi di laurea magistrale, LUISS University, A.A. 2021/2022.
- COTTERIER, Thomas, The Role of Human Rights in the Foreign Trade Relations of the European Union, in «*Legal Issues of Economic Integration*», vol. 32, n. 1, 2005, pp. 31-46.
- CREMONA, Marise, EU Sanctions and the Protection of Human Rights, in «*European Foreign Affairs Review*», vol. 23, n. 4, 2018, pp. 543–562.
- DABROWSKI, Marek, How resilient is Russia's economy after four years of war?, Working Paper 32/2025, Bruegel, Bruxelles, dicembre 2025.
- DUCHÊNE, François, The European Community and the Uncertainties of Combined Sovereignty, in «*The European Community in the World*», Oxford, Clarendon Press, 1972.

- ERIKSSON, Mikael, Targeting Peace: Understanding UN and EU Targeted Sanctions, Routledge, Londra, 2011.
- FELBERMAYR, Gabriel; KIRILAKHA, Alexandra; SYROPOULOS, Constantinos; YALCIN, Erdal; YOTOV, Yoto V., «The Global Sanctions Data Base», European Economic Review, 2020.
- FINIZIO, Giovanni, La politica estera dell'Unione Europea e la riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, Centro Studi Federalismo, 2008.
- GIUMELLI, Francesco, Beyond Intergovernmentalism: The Europeanization of Restrictive Measures?, Journal of Contemporary European Research, vol. 9, 2013.
- GIUMELLI, Francesco, How EU Sanctions Work: A New Narrative, Chaillot Paper n. 129, European Union Institute for Security Studies, Parigi, 2013.
- GIUMELLI, Francesco, Le sanzioni internazionali. Storia, obiettivi ed efficacia, Bologna, Il Mulino, 2023.
- GIUMELLI, Francesco, The Political Economy of Sanctions: Understanding the Use of Sanctions and Their Impact, Routledge, 2017.
- GIUMELLI, Francesco, The Success of Sanctions: Lessons Learned from the EU Experience, London, Routledge, 2013.
- GIUMELLI, Francesco; HOFFMANN, Fabian; KSIĄŻCZAKOVÁ, Agata, The when, what, where and why of European Union sanctions, European Security, vol. 30, n. 1, 2021.
- GRAUVOGEL, Julia; VON SOEST, Christian, Claims to Legitimacy Count: Why Sanctions Fail to Instigate Democratisation in Authoritarian Regimes, in «European Journal of Political Research», vol. 53, n. 4, 2014, pp. 635-653.
- HAUKKALA, Hiski, The EU-Russia Strategic Partnership: The Limits of Post-Sovereign Politics, Routledge, Londra, 2010.
- HERRANZ-SURRALLÉS, Anna, Slowly but surely? Assessing EU actorness in energy sanctions against Russia, in «Energy Policy», vol. 192, 2024.
- HILL, Christopher, The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role, in «Journal of Common Market Studies», vol. 31, n. 3, 1993, pp. 305-328.
- HUFBAUER, G. C.; SCHOTT, J. J.; ELLIOT, K. A., Economic Sanctions Reconsidered, Peterson Institute for International Economics, 1990.

- KAEMPFER, William H.; LOWENBERG, Anton D., *The Political Economy of Economic Sanctions*, *Handbook of Defense Economics*, vol. 2, Elsevier, 2007.
- KIZILOVA, Kseniya; NORRIS, Pippa, “Rally around the flag” effects in the Russian–Ukrainian war, in «*European Political Science*», vol. 23, n. 2, 2024, pp. 234–250.
- LEONARD, Mark, *The Age of Unpeace: How Connectivity Causes Conflict*, London, Bantam Press, 2021.
- MANNERS, Ian, Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, in «*Journal of Common Market Studies*», vol. 40, n. 2, 2002.
- MEARSHEIMER, John J., Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin, in «*Foreign Affairs*», vol. 93, n. 5, 2014, pp. 77-89.
- MEISSNER, Katharina, Caught up by Geopolitics: Sanctions and the EU’s Response to Russia’s War Against Ukraine, in «*The Economists' Voice*», vol. 20, n. 2, 2023.
- MILLS, Claire, Sanctions against Russia: What has changed since January 2025?, House of Commons Library Research Briefing, Londra, aprile 2026.
- MORGAN, T. Clifton; BAPAT, Navin; KOBAYASHI, Yoshiharu, *Threat and Imposition of Economic Sanctions (TIES) Dataset*, 2009.
- NUTTALL, Simon, *European Foreign Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- PAPE, Robert A., Why Economic Sanctions Do Not Work, in «*International Security*», vol. 22, n. 2, 1997, pp. 90-136.
- POLI, Sara, The EU’s Sanctions against the Russian Federation: A New Horizon for the Protection of European Values?, *European Papers*, vol. 7, n. 3, 2022.
- PORTELA, Clara, *Effectiveness of the EU Global Human Rights Sanctions Regime*, European Parliament, Bruxelles, 2025.
- PORTELA, Clara, *European Union Sanctions and Foreign Policy*, London, Routledge, 2010.
- PORTELA, Clara, Sanctions and the EU’s Foreign Policy after Ukraine, *Journal of Common Market Studies*, vol. 61, n. 4, 2023.
- RUOPPO, Roberto, Sanzioni individuali dell’Unione Europea nel conflitto russo-ucraino e diritti fondamentali, in «*Ordine internazionale e diritti umani*», n. 5, 2022, pp. 1203-1224.
- SAKWA, Richard, *Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands*, Londra, 2016.

- SJURSEN, Helene, The EU as a Normative Power: How can this be?, in «Journal of European Public Policy», vol. 13, n. 2, 2006.
- SMITH, Michael E., Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation, Cambridge University Press, 2009.
- SOSSAI, Mirko, Sanzioni delle Nazioni Unite e organizzazioni regionali, Romatre Press, 2020.
- TOCCI, Nathalie, From Normative Power to Strategic Actor: The EU's Response to the War in Ukraine, European Foreign Affairs Review, vol. 28, n. 2, 2023.
- TULUN, Teoman Ertuğrul, SWIFT System Turns Into Economic Sanctions Instrument, OSF Preprints, 2022.
- TÖRÖK, László, The European Union's Energy Security Challenges: Import Dependency, Volatility, and Differences Across Member States, in «Energies», vol. 19, n. 5, 2026.
- WIŚNIEWSKA, Iwona, The costs of war are driving the economy: Russia's economic situation in 2024, OSW Commentary, n. 532, Varsavia, febbraio 2025.

Sitografia

- AIF, *Le sanzioni internazionali*, in <https://www.aif.sm/wp-content/uploads/2024/12/Le-Sanz-Internaz.pdf>
- Atto Unico Europeo, in www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/single-european-act
- Consiglio dell'Unione Europea, *Commissione delle Comunità Europee, Decisione 97/800/CECA, CE, Euratom relativa alla conclusione dell'accordo di partenariato e di cooperazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Federazione russa, dall'altra*, 30 ottobre 1997, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/LSU/?uri=CELEX:32016D0123>
- Consiglio dell'Unione Europea, *Decisione 2010/413/PESC*, 26 luglio 2010, in <http://data.europa.eu/eli/dec/2010/413/oj>
- Consiglio dell'Unione Europea, *Decisione 2014/145/PESC*, 17 marzo 2014, in <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/1e438cd1-9db8-11ed-b508-01aa75ed71a1/language-it>
- Consiglio dell'Unione Europea, *Decisione 2020/1999*, 7 dicembre 2020, in https://giustiziapenaleeuropea.eu/it/atto/decisione-2020_1999-violazioni-abusi-diritti-umani
- Consiglio dell'Unione Europea, *Decisione 2022/1500 del Consiglio*, 9 settembre 2022, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D1500>
- Consiglio dell'Unione Europea, *Dichiarazione Congiunta*, San Pietroburgo, 31 maggio 2003, in https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/75969.pdf
- Consiglio dell'Unione Europea, *In che modo l'UE adotta e riesamina le sanzioni?* in <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-adoption-review-procedure/>

- Consiglio dell'Unione Europea, *Quali tipi di sanzioni adotta l'UE?*, Bruxelles, 2023, in <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions-different-types/>
- Consiglio dell'Unione Europea, *Regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 31 luglio 2014, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014R0833-20220413>
- Consiglio dell'Unione Europea, *Regolamento n. 269/2014*, 17 marzo 2014, in <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/269/oj>
- Consiglio dell'Unione Europea, *Regolamento 2022/334*, 28 febbraio 2022, in <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/334/oj>
- Consiglio dell'Unione Europea, *Regolamento 2022/345*, 1° marzo 2022, in <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/345/oj>
- Consiglio dell'Unione Europea, *Regolamento 2022/350 del Consiglio*, 1° marzo 2022, in <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/350/oj>
- Consiglio dell'Unione Europea, *Regolamento (UE) 2022/576*, 8 aprile 2022, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02022R0576-20220408>
- Consiglio dell'Unione Europea, *Regolamento (UE) 2022/879 del Consiglio*, 3 giugno 2022, in <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/879/oj>
- Consiglio dell'Unione Europea, *Regolamento 2022/1904*, 6 ottobre 2022, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1904>
- Consiglio dell'Unione Europea, *Regolamento 2023/427*, 25 febbraio 2023, in <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/427/oj>
- Consiglio dell'Unione Europea, *Regolamento 2023/2878*, 18 dicembre 2023, in <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/2878/oj>
- Consiglio dell'Unione Europea, *Regolamento 2024/1745*, 24 giugno 2024, in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401745
- Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Risoluzione 661 (1990)*, 6 agosto 1990, in <https://digitallibrary.un.org/record/94221?v=pdf>

- Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Risoluzione 918*, 17 maggio 1994, in <https://digitallibrary.un.org/record/197563?v=pdf>
- Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Risoluzione 1333 (2000)*, 19 dicembre 2000, in <https://digitallibrary.un.org/record/430002?v=pdf>
- Consiglio Europeo, *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa*, Bruxelles, 21 marzo 2022, in <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/strategic-compass/>
- Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Sentenza Kadi*, 3 settembre 2008, in <https://curia.europa.eu/>
- Enciclopedia Treccani, *Uso della forza - diritto internazionale*, in <https://www.treccani.it/enciclopedia/uso-della-forza-diritto-internazionale/>
- European Council, *EU sanctions against Russia: questions and answers*, in <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia-explained/>
- European Parliamentary Research Service, *EU sanctions against Russia 2025: State of play, perspectives and challenges*, Briefing, Parlamento Europeo, Bruxelles, febbraio 2025, in [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2025\)76724_3](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2025)76724_3)
- European Parliamentary Research Service, *EU sanctions on Russia: Overview, impact, challenges*, 2023, in [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2023\)73936_6](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)73936_6)
- House of Commons Library, Mills, Claire, *Sanctions against Russia: What has changed since January 2025?*, Research Briefing, Londra, aprile 2026, in <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-10342/CBP-10342.pdf>
- Nazioni Unite, *Carta delle Nazioni Unite*, San Francisco, 26 giugno 1945, in <https://www.mim.gov.it/documents/20182/4394634/1.%20Statuto-onu.pdf>
- Parlamento Europeo, *Effectiveness of the EU global human rights sanctions regime*, Clara Portela, Nathanael Tilahun, Anton Peez, giugno 2025, in [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2025\)7544_74](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2025)7544_74)

- Parlamento Europeo, *Politica di Vicinato*, in <https://www.iai.it/sites/default/files/iai0542.pdf>.
- Parlamento Europeo, *Resolution on the return of Ukrainian children forcibly transferred and deported by Russia*, 2025/2691, 05/05/2025, in [https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2025/2691\(RSP\)](https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2025/2691(RSP))
- Parlamento Europeo e Consiglio dell'UE, *Trattato sull'Unione Europea (TUE) e Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)*, Lisbona, 13 dicembre 2007, in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/Trattato_sull_unione_europea.pdf
- Smith, Charles Enderby, Benkhadra, Tasha, *A Comprehensive Overview of UN Sanctions*, Global Investigations Review, 30 giugno 2025, in <https://globalinvestigationsreview.com/guide/the-guide-sanctions/sixth-edition/article/comprehensive-overview-of-un-sanctions>
- Unione Europea, *Documento del Consiglio dell'Unione Europea (ER/114747)*, in https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/114747.pdf

