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

LE SANZIONI DELL'UNIONE EUROPEA NEI CONFRONTI DELLA RUSSIA

Relatore: Prof. Marco Mascia

Laureanda:
Margaux Marie Alexandra Baruzzi

Matricola N. 2079388

A.A. 2024 / 2025

Indice

Introduzione…….2

CAPITOLO I: LE SANZIONI INTERNAZIONALI…….……..…5

1.1 Definizione giuridica, concettuale delle sanzioni internazionali e le loro caratteristiche…….....…5

1.2 Funzione e contesto di applicazione delle sanzioni internazionali…….13

1.3 Attori delle sanzioni internazionali…….....16

1.4 Efficacia delle sanzioni internazionali…….…...19

CAPITOLO II: I PACCHETTI SANZIONATORI EUROPEI…….....23

2.1 La Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC): quadro giuridico delle sanzioni UE…….....…...23

2.2 Il regime sanzionatorio dell'Unione Europea…….26

2.3 I pacchetti sanzionatori dell'Unione Europea…….29

2.4 L'attuazione del regime sanzionatorio nella guerra Russia- Ucraina……..33

CAPITOLO III: LE SANZIONI ECONOMICHE DELL'UNIONE EUROPEA NELLA GUERRA RUSSIA - UCRAINA……..……37

3.1 Le principali misure economiche europee contro la Russia……37

3.2 I pacchetti sanzionatori europei nei confronti della Russia…….39

3.3 Effetti e conseguenze delle sanzioni europee nella guerra Russia – Ucraina.……..…..42

Conclusioni……46

Bibliografia……49

Introduzione

Negli ultimi anni, le sanzioni internazionali hanno assunto un ruolo centrale nella gestione dei conflitti, nelle dinamiche della politica globale e come misura per contrastare le violazioni del diritto internazionale. Nel panorama delle relazioni internazionali, esse si collocano tra la diplomazia e l'uso della forza, esprimendosi come misure coercitive con lo scopo di orientare il comportamento degli attori internazionali senza ricorrere all'intervento armato e di difendere la pace e la promozione dei valori condivisi, come la democrazia e i diritti umani.

Il loro progressivo sviluppo ha sollevato parecchi interrogativi come: quale ruolo ricoprono le sanzioni internazionali nel mantenimento dell'ordine internazionale? Rappresentano uno strumento di giustizia collettiva o un mezzo di potere degli attori più influenti? Come possono conciliare le esigenze di sicurezza e stabilità con i principi di legalità, proporzionalità e rispetto della sovranità degli Stati?

Nel tempo le sanzioni si sono trasformate in uno strumento di governance globale, passando da essere pure misure punitive a strumenti flessibili di politica estera, capaci di conciliare la dimensione giuridica, economica e strategica. Caratterizzate da una pluralità di attori, Nazioni Unite, organizzazioni regionali e i singoli Stati, insieme alle loro finalità, rappresentano un fenomeno complesso, posto al crocevia tra diritto, politica e morale internazionale.

In questo contesto, l'azione dell'Unione Europea ha assunto un ruolo fondamentale tramite l'emanazione delle misure restrittive europee, disciplinate nell'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), le quali hanno l'obiettivo di coniugare il rispetto del diritto internazionale con la difesa dei valori fondativi dell'Unione. L'adozione delle sanzioni internazionali verso Stati terzi o attori non statali solleva interrogatori rispetto alla coerenza interna e l'efficacia esterna della politica estera europea: quali sono le implicazioni giuridiche e politiche del ruolo sanzionatorio dell'Unione? Fino a che punto può agire mantenendo la sua credibilità internazionale agendo come soggetto unitario?

Il presente lavoro, si dedica in modo specifico alle misure sanzionatorie comminate dall'Unione Europea nei confronti della Federazione Russa, tradotte in pacchetti sanzionatori adottati progressivamente. Più in particolare, l'analisi che segue si pone l'obiettivo di indagare le sanzioni internazionali non dalla prospettiva più strettamente giuridica ma considerandole come strumento di politica estera mirato ad unire principi giuridici e obiettivi strategici.
In altri termini, lo scopo è analizzare in che modo e attraverso quali dinamiche le misure restrittive adottate dopo l'invasione dell'Ucraina, possano essere interpretate non solo come sia espressione della legittimità normativa dell'Unione ma anche come manifestazione della sua volontà di affermarsi come attore politico capace di esercitare potere e influenza nel sistema internazionale.

L'elaborato si articola in tre capitoli.
Nel primo capitolo si analizzano i fondamenti giuridici e concettuali delle sanzioni internazionali, la loro evoluzione storica e i principali attori coinvolti, con lo scopo di comprendere la natura e le funzioni di questo strumento nella teoria e nella prassi delle relazioni internazionali.
Il secondo capitolo esamina il quadro normativo dell'Unione Europea e nello specifico i pacchetti sanzionatori europei adottati nei confronti della Russia, mostrando il ruolo della PESC e le modalità di attuazione delle misure restrittive europee.
Infine, il terzo capitolo, è dedicato all'analisi degli effetti economici e politici delle sanzioni, esaminando le conseguenze sull'economia russa e sulle dinamiche europee e nel senso più ampio sul sistema internazionale.

La tesi intende quindi offrire una riflessione complessiva sulla funzione delle sanzioni come strumento di politica estera e sulla loro capacità di contribuire al rafforzamento dell'ordine giuridico internazionale, ponendosi interrogativi rispetto ai limiti e le contraddizioni che emergono quando principi e interessi si intrecciano nelle dinamiche della governance globale.

CAPITOLO I:

LE SANZIONI INTERNAZIONALI

1.1 Definizione concettuale e giuridica delle sanzioni internazionali e le loro caratteristiche

Le sanzioni internazionali si sono evolute, soprattutto dopo la conclusione della Guerra Fredda, come uno degli strumenti più significativi e adattabili della politica estera e della governance globale[1]. Sempre più frequentemente, la comunità internazionale vi ricorre per rispondere a crisi internazionali, per tutelare norme giuridiche condivise e per esercitare pressioni politiche senza ricorrere all'uso della forza. L'evoluzione del contesto internazionale ha reso le sanzioni uno strumento flessibile, capace di coniugare dimensioni giuridiche, economiche e strategiche e di adattarsi a scenari differenti, dai conflitti armati alle minacce transnazionali.

Oltre che la dimensione giuridica di tali mezzi è importante evidenziare la loro dimensione politica, attraverso cui gli attori internazionali cercano di influenzare il comportamento dei destinatari delle sanzioni e di tutelare interessi o valori all'interno del sistema globale. Per comprenderne la logica diplomatica e strategica è utile analizzare tre approcci delle teorie delle Relazioni internazionali, ovvero la prospettiva realista, l'approccio liberale istituzionalista e quello istituzionalista. La prima prospettiva, realista, vede le sanzioni come mezzi di hard power, cioè strumenti di coercizione e di pressione economica con lo scopo di modificare il comportamento degli Stati, in questo ambito la dimensione giuridica è subordinata a quella del calcolo politico e degli interessi nazionali.

Secondo l'approccio liberale istituzionalista, invece, le sanzioni sono intese come uno strumento di cooperazione multilaterale rappresentando meccanismi collettivi di applicazione delle norme e di rafforzamento della governance globale. Le organizzazioni internazionali sono chiamate, in questo quadro, a volgere un ruolo

[1] SHAW, Malcolm N., International Law, Cambridge, 2017, pp. 102-110.

di coordinatore dell'attuazione delle misure e nel conferire legittimità politica e giuridica.
Infine, l'approccio costruttivista evidenzia la dimensione simbolica e normativa delle sanzioni internazionali, esse hanno il compito di riaffermare valori, identità e principi condivisi agendo come strumenti di diplomazia morale.
Questi diversi approcci mostrano come le sanzioni si collocano tra diritto, potere e legittimità, agendo come uno strumento ibrido volto a coniugare la dimensione normativa a quella politica e strategica.

In questo capitolo si chiariranno la natura giuridica e concettuale delle sanzioni, descrivendole principali tipologie, contesti di applicazione e attori coinvolti, per giungere infine alla questione cruciale della loro efficacia, tema che continua ad alimentare un intenso dibattito nella teoria e nella pratica delle relazioni internazionali.

Le sanzioni internazionali sono strumenti attraverso i quali la comunità internazionale mira ad assicurare il rispetto delle norme del diritto internazionale[2].
Lo fanno senza ricorrere all'uso della forza armata, vietato dall'articolo 2 della Carta delle Nazioni Unite[3], salvo eccezioni.
Si tratta di misure coercitive, ovvero limitazioni o proibizioni previste dal diritto internazionale pubblico, adottate per influenzare la condotta di uno Stato, di un regime o di altri soggetti destinatari.
Tali misure si verificano quando ci sono gravi violazioni dei diritti umani, atti di aggressione armata o comportamenti che minacciano la pace e la sicurezza internazionale; e loro finalità principale è indurre un mutamento nella condotta dello Stato interessato, così da ristabilire condizioni di pace, sicurezza e rispetto dello stato di diritto.

[2] GIUMELLI, Francesco, Le sanzioni internazionali. Storia, obiettivi ed efficacia, Bologna, 2023, pp. 12-20.
[3] NAZIONI UNITE, Carta delle Nazioni Unite, San Francisco, 26 giugno 1945, art 2.

Sono per lo più applicate da organizzazioni internazionali; e questo deve sempre avvenire in conformità con i principi di proporzionalità, diritto internazionale e diritti umani fondamentali.

Nell'ordinamento delle Nazioni Unite, le sanzioni internazionali trovano il proprio fondamento giuridico nel Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, in particolare nell'articolo 41[4], che attribuisce al Consiglio di Sicurezza il potere di adottare misure coercitive non implicanti l'uso della forza armata. Tali misure, che possono comprendere la sospensione o l'interruzione di relazioni economiche, commerciali, di trasporto, comunicazione o diplomatiche, sono rivolte agli Stati membri, i quali sono chiamati a cooperare per garantirne l'attuazione.
Mentre nell'ordinamento dell'Unione Europea, le sanzioni sono intese come "misure restrittive"[5] e rappresentano uno strumento fondamentale della politica estera e di sicurezza comune. L'articolo 29 TUE fornisce la base giuridica per l'adozione di decisioni che stabiliscono misure nei confronti di Stati terzi, persone fisiche o giuridiche, gruppi o entità non statali. L'articolo 215 TFUE[6] disciplina le modalità di attuazione.
Le misure restrittive dell'Unione Europea perseguono obiettivi quali la promozione della pace, la tutela della sicurezza internazionale, la difesa dei diritti umani e il rispetto del diritto internazionale. Si tratta, dunque, di strumenti alternativi all'uso della forza, volti a esercitare pressione politica o economica per modificare comportamenti ritenuti contrari ai principi e agli interessi dell'Unione.

Dal punto di vista storico, l'uso delle sanzioni non è un fenomeno nato recentemente. Misure di esclusione economica e politica venivano impiegate come strumenti di pressione nei confronti di comunità o stati considerati ostili già nel mondo antico. Si pensi, ad esempio, all'embargo imposto da Atene contro Megara

[4] NAZIONI UNITE, Carta delle Nazioni Unite, San Francisco, 26 giugno 1945, art 41.
[5] PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, TUE e TFUE, Lisbona, 13 dicembre 2007, artt. 29 TUE e 215 TFUE.
[6] PARLAMENTO EUROPEO e CONSIGLIO dell'UNIONE EUROPEA, Trattato sull'Unione Europea (TUE) e Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), Lisbona, 13 dicembre 2007, artt 29 TUE e 215 TFUE.

nel V secolo a.C. che fu una delle prime sanzioni commerciali documentate finalizzata a modificare il comportamento politico di un soggetto.
Tuttavia, è solo dopo il secondo dopoguerra che, come evidenzia Giumelli[7], le sanzioni assumono una dimensione più strutturata diventando parte integrante del sistema di governance internazionale[8].
Nel corso degli anni le sanzioni sono passate da essere solamente strumenti coercitivi e unilaterali a meccanismi complessi che combinano elementi giuridici, politici ed economici, riflettendo così la natura multilivello delle relazioni internazionali contemporanee.

In questo contesto, è importante distinguere le sanzioni dalle contromisure e dalle ritorsioni, poiché ciascuno di questi strumenti risponde a logiche e basi giuridiche differenti.
Le sanzioni sono misure adottate da organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite o l'Unione Europea con finalità collettive, volte a mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale.
Le contromisure, invece, sono atti adottati da uno Stato in risposta ad un illecito internazionale commesso da un altro Stato, con lo scopo di indurlo a cessare la violazione e adempiere ai propri obblighi; tali atti devono rispettare i principi di proporzionalità e temporaneità e sono disciplinati dagli articoli 49–54[9] degli Articoli sulla responsabilità degli Stati della Commissione di diritto internazionale.
Le ritorsioni, infine, consistono in atti ostili ma leciti, adottati da uno Stato in reazione a comportamenti non illeciti ma considerati ostili, come la sospensione di accordi non obbligatori o l'imposizione di restrizioni commerciali unilaterali.

[7] GIUMELLI, A comprehensive approach to sanctions effectiveness (Lessons learned from sanctions on Russia), in European Journal on Criminal Policy and Research, 2024.
[8] MEGALI, Giuseppe, "Le sanzioni internazionali come strumento di governance globale", in Rivista di Studi Politici Internazionali, 88 (2), 2021, pp. 203-225.
[9] COMMISSIONE DI DIRITTO INTERNAZIONALE, Articoli sulla responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti, 2001, artt. 49-54.

Dopo aver chiarito la distinzione tra sanzioni, contromisure e ritorsioni, è opportuno collocare le sanzioni all'interno del più ampio quadro di strumenti di politica estera a disposizione della comunità internazionale.
Esse, infatti, si inseriscono in strategie articolate che combinano diversi mezzi diplomatici, economici e militari, che gli attori internazionali possono utilizzare in modo alternativo o complementare per perseguire i propri obiettivi strategici.
Questi strumenti sono:

1. La diplomazia che spesso rappresenta il primo canale di azione; consente di gestire le tensioni e creare le condizioni politiche per un eventuale adozione di misure più incisive
2. Gli incentivi che hanno come obiettivo il cambiamento del comportamento tramite l'offerta di vantaggi economici, politici e commerciali
3. Gli interventi con costo materiale, come le operazioni di peacekeeping, che comportano un impegno diretto e servono a consolidare il contesto sul terreno
4. Le sanzioni internazionali che rappresentano una misura intermedia tra la diplomazia e l'uso della forza, in quanto esercitano pressione su stati, entità o individui per ottenere un cambiamento di comportamento, senza ricorrere all'uso della forza armata
5. L'uso della forza armata che, può essere legittimamente impiegata solo nei casi previsti dal diritto internazionale, in particolare per legittima difesa ai sensi dell'articolo 51 della Carta delle nazioni unite o su autorizzazione del consiglio di sicurezza. Questo strumento segna il massimo livello di coercizione nell'ambito delle relazioni internazionali.

Tali strumenti, utilizzati singolarmente o in combinazione, costituiscono il quadro operativo attraverso il quale gli attori internazionali perseguono i propri obiettivi di politica estera, modulando il livello di pressione e cooperazione in base al contesto.
Alla luce di quanto esposto, è possibile individuare alcune caratteristiche fondamentali che contraddistinguono le sanzioni internazionali e ne chiariscono la natura e la funzione nel sistema internazionale contemporaneo:

1. Carattere coercitivo e modalità di azione non armata: le sanzioni operano attraverso la limitazione o sospensione di relazioni economiche, diplomatiche o finanziarie, creando costi e vincoli per il destinatario al fine di orientarne le scelte politiche.
2. Funzione preventiva, dissuasiva e correttiva: le sanzioni svolgono un ruolo preventivo e deterrente, non si limitano a reagire a comportamenti illeciti già avvenuti. Lo fanno scoraggiando le future violazioni e contribuendo al ripristino della legalità internazionale
3. Base giuridica collettiva o istituzionale: molti regimi sanzionatori sono adottati da organizzazioni internazionali come l'ONU o l'UE, il che conferisce loro maggiore legittimità e carattere vincolante. Possono essere anche adottate unilateralmente dai singoli stati, ponendo questioni di legalità e legittimità politica
4. Flessibilità e adattabilità: le sanzioni possono riguardare ambiti economici, finanziari, diplomatici o settori specifici, e vengono modellate in base alle circostanze politiche e agli obiettivi perseguiti. Questa versatilità permette agli attori internazionali di costruire strategie graduali e differenziate, che possono essere modificate e adattate nel tempo a seconda dell'evoluzione del contesto
5. Proporzionalità: il principio della proporzionalità richiede di commisurare l'intensità e la portata delle misure alla gravità della condotta contestata e agli obiettivi perseguiti. Le sanzioni devono quindi essere adeguate, necessarie e non eccessive rispetto allo scopo di tutela della pace e della sicurezza internazionale. Negli ultimi decenni, questo principio ha favorito una tendenza verso misure più selettive e circoscritte, mirate a ridurre gli effetti collaterali, tendenza che sarà approfondita nella parte dedicata alle diverse tipologie.

Oltre a condividere alcuni tratti comuni che ne definiscono la natura e la funzione, le sanzioni internazionali possono assumere forme diverse a seconda di una serie di criteri, che riguardano i soggetti che le adottano, la base giuridica su cui si fondano, la natura delle misure previste e la loro portata. Questa classificazione permette di cogliere la varietà e la flessibilità dello strumento sanzionatorio,

offrendo una chiave di lettura utile per comprenderne il funzionamento concreto nella prassi internazionale.

Un primo criterio di distinzione riguarda gli attori che deliberano e impongono le sanzioni.
Le sanzioni ONU rappresentano la forma più classica e istituzionalizzata. Vengono adottate dal Consiglio di Sicurezza ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite e hanno carattere vincolante per tutti gli Stati membri. Possono includere embarghi economici, restrizioni commerciali, congelamenti di beni, divieti di viaggio e sospensioni di relazioni diplomatiche. Il loro obiettivo principale è il mantenimento o il ripristino della pace e della sicurezza internazionale, e proprio per questo rappresentano lo strumento con la più ampia legittimità nel diritto internazionale.

Accanto al quadro ONU, l'Unione Europea si è affermata negli ultimi decenni come un attore sanzionatorio di primo piano. L'UE può recepire regimi sanzionatori decisi dalle Nazioni Unite, adottare misure "miste" in combinazione con quelle ONU oppure imporre regimi autonomi nell'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC). La base giuridica si trova nell'articolo 29 TUE, per la decisione politica, e nell'articolo 215 TFUE per l'attuazione. Le misure possono essere rivolte contro Stati, individui, entità o settori specifici, e comprendono sia sanzioni economiche sia restrizioni individuali. In particolare, la risposta dell'UE all'annessione della Crimea e all'aggressione russa all'Ucraina ha mostrato la sua crescente capacità di agire in modo autonomo e coordinato nel campo sanzionatorio.

Un'ulteriore distinzione riguarda le sanzioni unilaterali, adottate da uno Stato nei confronti di un altro in assenza di un mandato multilaterale, e le sanzioni collettive, decise e applicate congiuntamente da più Stati o organizzazioni regionali al di fuori del quadro ONU. Queste ultime si fondano su forme di cooperazione multilaterale e servono a rafforzare la pressione politica attraverso un'azione coordinata.

Un secondo criterio di classificazione si basa invece sulla natura delle misure adottate. Le sanzioni diplomatiche e politiche hanno un carattere prevalentemente

simbolico e mirano a esprimere disapprovazione e a isolare il destinatario sulla scena internazionale. Possono includere il ritiro degli ambasciatori, la sospensione di relazioni ufficiali o l'esclusione da organizzazioni internazionali, inviando un messaggio politico chiaro senza necessariamente produrre effetti economici diretti. Le sanzioni economiche, invece, rappresentano la forma più diffusa e incisiva. Comprendono restrizioni commerciali, embarghi, congelamenti finanziari, divieti di investimento e blocchi settoriali. Queste misure vengono utilizzate per esercitare una pressione materiale significativa, alterando il calcolo costi-benefici del soggetto colpito senza ricorrere alla forza armata.

Infine, le sanzioni possono essere classificate anche in base alla loro portata e selettività.
Le sanzioni generali sono misure di ampia portata che colpiscono l'intero sistema economico di uno Stato o settori fondamentali della sua economia. Caso emblematico è l'embargo imposto all'Iraq negli anni Novanta a seguito dell'invasione del Kuwait, che ha avuto effetti devastanti sull'economia nazionale e sulla popolazione civile tanto da aprire dibattito internazionale sull'opportunità di rivedere tali pratiche sanzionatorie per sostituirle con strumenti più selettivi e mirati.
Proprio da questa riflessione sono nate le sanzioni mirate, sviluppatesi a partire dagli anni Novanta. Si tratta di misure dirette contro individui, gruppi o settori specifici ritenuti responsabili di comportamenti contrari al diritto internazionale. Possono includere il congelamento di beni e risorse finanziarie, divieti di viaggio e restrizioni alla mobilità internazionale. Le Nazioni Unite e l'Unione Europea hanno progressivamente privilegiato questo tipo di strumenti, che rappresentano uno degli sviluppi più significativi e innovativi delle politiche sanzionatorie contemporanee.

In sintesi, la combinazione tra fondamenti giuridici, caratteristiche strutturali e varietà tipologica rende le sanzioni internazionali uno strumento complesso e adattabile, capace di coniugare dimensione normativa e strategica. Comprendere questa varietà è essenziale per analizzarne le funzioni e i contesti di applicazione, temi affrontati nel paragrafo successivo.

1.2 funzione e contesto di applicazione delle sanzioni internazionali

Dopo aver definito la natura giuridica, le caratteristiche principali e le diverse tipologie è importante interrogarsi in primo luogo sulle funzioni che queste svolgono e in secondo luogo i contesti nei quali vengono maggiormente impiegate; infine, si analizzerà la loro dimensione politica e strategica che caratterizza l'uso contemporaneo delle sanzioni.

Le sanzioni internazionali possono svolgere diverse funzioni, che cambiano a seconda degli obiettivi perseguiti dagli attori che le impongono e dal contesto politico in cui vengono applicate. Sono state individuate quattro funzioni principali: coercitiva, dissuasiva, segnaletica e punitiva[10], che spesso coesistono all'interno di uno stesso regime sanzionatorio.

La funzione coercitiva rappresenta la finalità più tradizionale delle sanzioni. Essa consiste nell'esercitare pressione sul soggetto destinatario affinché modifichi un comportamento considerato lesivo dell'ordinamento internazionale. Attraverso la limitazione di relazioni economiche, finanziarie o diplomatiche, le sanzioni mirano a creare costi tali da rendere insostenibile la prosecuzione della condotta contestata. Un esempio significativo è costituito dalle sanzioni imposte all'Iraq nel 1990[11], con le quali il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite intendeva forzare il regime di Saddam Hussein a ritirarsi dal Kuwait[12].

La funzione dissuasiva, invece, è di natura preventiva. In questo caso, le sanzioni hanno lo scopo di scoraggiare altri attori dall'intraprendere comportamenti simili a quelli sanzionati, rafforzando così la credibilità delle norme internazionali e contribuendo alla tutela collettiva della sicurezza. Tale funzione è particolarmente rilevante in ambiti sensibili come la non proliferazione nucleare, la lotta al terrorismo e la protezione dei diritti fondamentali.

Un'ulteriore funzione è quella segnaletica, attraverso la quale le sanzioni assumono il valore di un messaggio politico indirizzato sia al destinatario delle misure sia alla

[10] BALDWIN, David A., *Economic Statecraft*, Princeton, Princeton University Press, 1985; PAPE, "Why economic sanctions do not work", International Security, 22 (2), 1997, pp. 90-136.
[11] CONSIGLIO DI SICUREZZA delle NAZIONI UNITE, Risoluzione 661 (1990), 6 agosto 1990.
[12] Nazioni Unite, Carta delle Nazioni Unite, San Francisco, 26 giugno 1945.

comunità internazionale. In questo caso, l'obiettivo principale non è necessariamente determinare un cambiamento immediato nella condotta dello Stato target, ma affermare pubblicamente la posizione della comunità internazionale e isolare diplomaticamente il soggetto responsabile. Questa funzione è particolarmente visibile nella prassi dell'Unione Europea, che spesso ricorre alle sanzioni per manifestare la propria posizione politica e difendere i valori fondamentali su cui si fonda la sua azione esterna.

Infine, la funzione punitiva si manifesta quando le sanzioni sono principalmente mirate a punire azioni considerate particolarmente gravi, riaffermando i principi fondamentali del diritto internazionale. A questo proposito, le sanzioni assumono principalmente connotazioni simboliche e normative: sono intese a dimostrare che certi comportamenti non possono rimanere impuniti. Un esempio può essere trovato nelle misure adottate contro il regime sudafricano durante l'Apartheid, che non erano progettate per portare a un cambiamento immediato nella governance, ma piuttosto intese solo a denunciare e delegittimare il sistema. Queste quattro funzioni non si oppongono, tuttavia, l'una all'altra; al contrario, tendono a lavorare in congiunzione. Infatti, le sanzioni possono spesso servire obiettivi coercitivi, deterrenti e simbolici contemporaneamente, rispondendo al contesto politico in evoluzione e alle strategie degli attori. Esaminare le funzioni delle sanzioni internazionali è utile per aiutare a comprendere il loro uso e i contesti in cui sono situate, permettendo di esaminare come tali strumenti siano integrati da una prospettiva politico/legale internazionale in diversi scenari di crisi.

Vengono applicate in contesti politici, giuridici e strategici molto diversificati tra loro, per riflettere la pluralità di obiettivi perseguiti dalla comunità internazionale.

Come già spiegato esse costituiscono uno strumento intermedio tra diplomazia e l'uso della forza, volto a rispondere a violazioni gravi del diritto internazionale, a minacce alla pace e alla sicurezza internazionale e alla tutela dei diritti fondamentali.

Il primo contesto di applicazione è quello del sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite, che rappresenta il quadro principale per l'adozione di sanzioni

vincolanti. Il Consiglio di Sicurezza, agendo ai sensi del Capitolo VII della Carta ONU, ha il potere di imporre sanzioni a stati o attori non statali con l'obiettivo di ripristinare la pace e la sicurezza internazionali[13]. Tra questi regimi sanzionatori possiamo trovare il divieto al commercio di armamenti e il congelamento dei beni.
Segue il contesto di applicazione regionale, in cui organizzazioni come l'Unione Europea applicano misure sanzionatorie in modo autonomo per promuovere i propri valori fondamentali e difendere l'ordine giuridico internazionale[14]. Spesso queste misure vengono prese in assenza di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza. Sotto questi principi l'UE ha progressivamente articolato un proprio sistema di misure sanzionatorie restrittive in risposta a situazione di minaccia della pace o nei confronti dei principi fondamentali come nel caso delle sanzioni imposte alla Russia dopo l'annessione della Crimea nel 2014, o più recentemente in seguito all'aggressione all'Ucraina[15].
Le sanzioni sono altresì applicate anche in situazioni di conflitti interni o crisi politiche. In questi contesti le misure mirano a colpire direttamente individui, gruppi armati o entità economiche coinvolte in attività che minano la pace o violano diritti umani. Le sanzioni maggiormente utilizzate in questi casi sono le sanzioni mirate con il fine di colpire settori specifici e non l'intera popolazione o settore economico.

Occupiamoci, infine, dei regimi orizzontali in cui le sanzioni sono applicate in contesti transnazionali in risposta a minacce globali come il terrorismo o la proliferazione nucleare.
Nei regimi orizzontali le misure sanzionatorie non si applicano a specifici Stati ma a determinati comportamenti vietati ovunque questi si verifichino.
Un esempio è il regime globale UE in materia di diritti umani che consente di adottare misure contro individui o entità responsabili di gravi violazione ovunque vengano commesse.

[13] SHAW, Malcolm N., International Law, 8ª edizione, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.
[14] PARLAMENTO EUROPEO e CONSIGLIO DELL'UE, Trattato sull'Unione Europea (TUE) e Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), Lisbona, 13 dicembre 2007.
[15] CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, decisione 2014/145/PESC 17 marzo 2014; European Commission, Sanctions adopted following Russia's military aggression, 2025.

Nel complesso, questi contesti di applicazione mostrano la capacità delle sanzioni di adattarsi a scenari differenziati e in costante evoluzione, perseguendo obiettivi che spaziano dal ripristino della pace e della sicurezza internazionale alla difesa di norme globali condivise[16]. Le sanzioni non sono solo bilaterali tra stati, ma sono anche una sfaccettatura di un processo multilivello che include istituzioni universali, attori regionali e meccanismi transnazionali per preservare beni giuridici fondamentali e rafforzare la governance globale. In questo contesto, il carattere politico e strategico è particolarmente importante poiché integra il ruolo funzionale delle sanzioni e sottolinea la loro centralità nelle dinamiche contemporanee delle relazioni internazionali. È possibile vedere che imporre le sanzioni porta effettivamente un potente messaggio politico: serve a isolare uno stato o un attore non statale, delegittima un comportamento o un atto specifico su un palcoscenico globale e, allo stesso tempo, aiuta a legare politicamente i mittenti. La Russia, un esempio di come quelle sanzioni siano state progettate e implementate dopo l'annessione della Crimea nel 2014, serve anche a evidenziare che, oltre a mettere semplicemente pressione economica sulla Russia, questo tipo di sanzioni ribadisce anche i principi fondamentali dell'ordine internazionale e aiuta a cementare l'unità politica dei paesi occidentali.

1.3 Attori delle sanzioni internazionali

Per comprendere appieno l'uso delle sanzioni, è necessario considerare anche chi le adotta e le attua: una molteplicità di attori, da quelli universali a quelli statali e transnazionali.

Una dei maggiori attori delle sanzioni internazionali è l'ONU il cui Consiglio di sicurezza funge da organo principale per l'adozione delle misure sanzionatorie vincolanti, ai senti del capitolo VII della Carta delle nazioni unite[17]. Le misure adottate possono riguardare embarghi economici, congelamenti di beni, restrizioni

[16] GIUMELLI, Francesco, Le sanzioni internazionali. Storia, obiettivi ed efficacia, Bologna, Il Mulino, 2023.
[17] NAZIONI UNITE, Carta delle Nazioni Unite, San Francisco, 26 giugno 1945.

militari e divieti di viaggio. Sono soggetti vincolati a queste sanzioni tutti gli stati membri. Per il controllo dell'applicazione delle sanzioni esistono comitati specifici, come il comitato 1267 su Al- Qaida e gruppi di esperti con il compito di fornire relazioni periodiche sugli effetti e sulle violazioni[18]. È un attore anche l'Assemblea generale dell'ONU ma le sanzioni adottate da essa sono politiche o raccomandazioni che orientano la posizione degli Stati e non sono vincolanti.

Anche l'Unione Europea che negli ultimi decenni ha acquisito una competenza autonoma in materia di misure sanzionatorie nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune PESC[19].
Le sanzioni UE possono attuare decisioni ONU, quindi recepire misure decise a livello universale, oppure, essere autonome[20], cioè decise senza un mandato ONU. Questa ultima opzione si verifica quando l'UE vuole agire a livello politico su questioni specifiche.
A livello procedurale il Consiglio dell'UE decide sulle misure sanzionatorie all'unanimità su proposta dell'Alto Rappresentante. Le misure economiche e le misure commerciali sono adottate tramite regolamenti del Consiglio su proposta della Commissione.

Accanto alle organizzazioni internazionali e regionali, anche gli Stati possono adottare sanzioni unilaterali. Queste misure, spesso promosse da grandi potenze come gli Stati Uniti, mirano a esercitare pressione politica diretta, influenzare negoziati internazionali o promuovere determinati valori e interessi nazionali. Gli Stati svolgono inoltre un ruolo importante nell'attuazione: sono infatti responsabili di recepire e integrare i regimi sanzionatori ONU e UE all'interno della propria legislazione nazionale, tramite controlli doganali, misure penali e blocchi bancari[21].

[18] SHAW, Malcolm N., International Law, 8ª edizione, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.
[19] PARLAMENTO EUROPEO e CONSIGLIO DELL'UE, Trattato sull'Unione Europea (TUE) e Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), Lisbona, 13 dicembre 2007.
[20] COMMISSIONE EUROPEA, Sanctions adopted following Russia's military aggression, Bruxelles, 2025.
[21] GIUMELLI, Francesco, Le sanzioni Internazionali. Storia, obiettivi ed efficacia, Bologna, Il Mulino, 2023.

Altri attori sono le organizzazioni regionali, come l'Unione Africana e la Lega Araba, le quali possono adottare sanzioni nei confronti dei propri membri per violazioni democratiche o crisi interne; le istituzioni finanziarie internazionali come FMI e la Banca Mondiale che possono svolgere un ruolo indiretto sospendendo finanziamenti o programmi e le organizzazioni settoriali come ICAO per l'aviazione che possono imporre restrizioni tecniche o operative.

A completamento di questo quadro, è importante richiamare anche la distinzione tra mittenti, bersagli e pubblico[22], che consente di leggere le sanzioni non solo dal punto di vista delle istituzioni che le adottano, ma anche delle relazioni e delle percezioni che ne derivano sul piano internazionale.
I mittenti sono coloro che deliberano e adottano le misure; i bersagli sono, invece, i destinatari delle misure sanzionatorie, questi possono essere stati, attori non statali, imprese, gruppi armati e individui; infine, il pubblico comprende coloro che, anche se non direttamente coinvolti, osservano e possono essere influenzati dalle sanzioni adottate. Il pubblico ha un ruolo rilevante perchè contribuisce a modellare la percezione politica delle sanzioni.

In sintesi, l'analisi delle funzioni e degli attori delle sanzioni internazionali mette in luce la natura complessa e multilivello di questo strumento. Le sanzioni non sono solo misure coercitive, ma veri e propri strumenti di politica estera, sicurezza e governance globale. La loro efficacia dipende sia dagli obiettivi perseguiti, sia dal ruolo coordinato dei diversi attori coinvolti, dalle organizzazioni internazionali agli Stati, fino ai mittenti, bersagli e pubblico, che insieme contribuiscono a definirne la portata e l'impatto nel contesto internazionale.

[22] MEGALI, Giovanni, "Le sanzioni internazionali come strumento di governance globale", in Rivista di Studi Politci Internazionale, vol. 88, n. 2, 2021, pp. 203-225.

1.4 Efficacia delle sanzioni internazionali

L'efficacia delle sanzioni internazionali è stata ampiamente dibattuta, sia nel mondo accademico che in quello politico. È uno strumento sempre più utilizzato nelle relazioni internazionali, ma gli impatti che ne derivano tendono a volte ad essere difficili da valutare in modo inequivocabile. Le sanzioni possono essere utilizzate per una serie di scopi e avere effetti di vasta portata, tra cui la pressione economica diretta volta a cambiare il comportamento del governo preso di mira, la deterrenza contro future azioni ostili e messaggi politici e simbolici alla comunità internazionale. Pertanto, discutere di "successo" o "fallimento" richiede di chiarire precisamente quale effetto si intende valutare e in quale contesto vengono applicate le misure.

Già dagli anni Ottanta, studiosi come David Baldwin[23] hanno messo in discussione l'abitudine di valutare le sanzioni esclusivamente sulla base della loro capacità di determinare cambiamenti politici immediati, sottolineando come questo approccio porti spesso a conclusioni eccessivamente negative. Robert Pape[24], ad esempio, ha sostenuto che solo in una piccola percentuale di casi le sanzioni abbiano avuto un ruolo determinante, ma questa visione è stata ritenuta troppo ristretta da chi, come Baldwin, propone di considerare anche effetti indiretti, graduali o di natura politica e simbolica. In realtà, le sanzioni possono avere impatti molto differenti. Sul piano economico, possono colpire settori strategici o risorse fondamentali, come è avvenuto con le misure contro l'Iran e il suo comparto energetico o, più recentemente, con quelle imposte alla Russia. Sul piano politico, possono contribuire a spingere governi a negoziare o a modificare determinate scelte, come nel caso della Libia nei primi anni Duemila. Sul piano simbolico, possono servire a costruire un fronte internazionale coeso e a isolare diplomaticamente determinati regimi, anche senza determinare nell'immediato un cambio di rotta. Le sanzioni adottate contro la Bielorussia o il Myanmar, ad esempio, hanno avuto soprattutto

[23] BALWIN, David A., Economic Stratecraft, Princeton, Princeton University Press, 1985.
[24] PAPE, Robert A., "Why economic sanctions do not work", in international Security, vol 22, n.2, 1997, pp. 90-136.

una funzione di condanna politica e di riaffermazione di principi condivisi, più che un effetto trasformativo immediato.

La loro efficacia dipende anche da una serie di condizioni politiche, economiche e temporali. La rilevanza dei legami commerciali preesistenti può influenzare la capacità delle sanzioni di esercitare una pressione concreta: quanto più forti sono tali legami, tanto maggiore sarà l'impatto delle restrizioni. La rapidità con cui vengono attuate e il grado di coesione tra i mittenti sono altrettanto importanti, così come la natura del regime politico colpito. I regimi democratici tendono a essere più sensibili alle pressioni esterne, mentre quelli autoritari spesso riescono ad assorbire gli effetti negativi, ridistribuendo i costi e utilizzando le sanzioni come strumento di legittimazione interna contro un nemico esterno. Anche la variabile temporale è cruciale: nei primi anni le sanzioni tendono a essere più incisive, mentre nel lungo periodo il bersaglio può sviluppare strategie di adattamento, trovare nuovi partner o aggirare le restrizioni. In questo contesto si inserisce anche la crescente diffusione delle sanzioni mirate, che colpiscono individui, imprese o settori specifici e mirano a rendere le misure più precise ed efficaci, limitando al contempo gli effetti collaterali sulle popolazioni civili.

In definitiva, l'efficacia delle sanzioni non può essere misurata in termini semplici e assoluti. Esse possono avere effetti economici concreti, contribuire a cambiamenti politici, esercitare deterrenza o svolgere una funzione prevalentemente simbolica. Spesso il loro impatto si manifesta in modo indiretto, graduale o combinato, piuttosto che immediato. Per questo motivo, più che domandarsi se le sanzioni "funzionino" o meno, è necessario comprendere come e in quali condizioni possano rivelarsi uno strumento utile della politica estera e della governance internazionale. La loro efficacia dipende da un intreccio di fattori e varia da caso a caso, riflettendo la complessità delle dinamiche politiche ed economiche in cui si inseriscono.

In conclusione, con il presente capitolo è stata delineata la cornice di riferimento delle sanzioni internazionali. Più nello specifico sono state trattate natura e basi giuridiche, illustrate le tipologie oggi impiegate, collocato l'uso delle misure nei contesti più ricorrenti e individuati i principali attori coinvolti, fino a discutere

la loro efficacia secondo dimensioni economiche, politiche e simboliche. Emerge un strumento flessibile e multilivello, capace di combinare finalità coercitive, deterrenti e segnaletiche, ma il cui impatto dipende dal contesto, dal coordinamento tra mittenti e dalla qualità della progettazione delle misure. Su queste premesse si innesta l'analisi successiva, che approfondirà i pacchetti sanzionatori dell'Unione Europa.

CAPITOLO II:
I PACCHETTI SANZIONATORI EUROPEI

2.1 La Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC): quadro giuridico delle sanzioni UE

Agli inizi degli anni Novanta, l'Europa conobbe un significativo cambiamento del suo contesto geopolitico dal quale scaturì, in seno ai Paesi membri, una importante riflessione sulla necessità di dover organizzare in modo più sistematico la loro politica estera.
Più nello specifico, a rendere evidente l'esigenza di una valutazione in tal senso furono eventi quali la riunificazione della Germania, il crollo dell'URSS e la fine del patto di Varsavia insieme al riemergere delle tensioni nella zona dei Balcani successive alla disgregazione della Jugoslavia.
Ebbene, fu in questo contesto che nel 1993 venne introdotta dal
Trattato di Maastricht[25] la Politica Estera e di Sicurezza comune PESC che pose le basi per un'azione esterna collettivi fondata su meccanismi intergovernativi.
In questo scenario le decisioni vengono adottate dal Consiglio Europeo e dal Consiglio dell'UE, su proposta dell'Alto Rappresentante e con il supporto del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), secondo il principio dell'unanimità.[26] Emergono con chiarezza dal sistema appena descritto la natura intergovernativa della PESC e il progressivo consolidamento del coordinamento istituzionale che garantiscono e conferiscono agli Stati un potere determinante nell'adozione delle misure restrittive quali principali strumenti della PESC

La politica estera e di scurezza comune può essere interpretata, da un punto di vista politologico, tramite due grandi approcci teorici delle Relazioni internazionali: l'approccio intergovernativo e l'approccio istituzionalista. Il primo approccio fonda le sue basi sull'idea che gli Stati membri restino gli attori centrali della politica estera e che le decisioni prese siano il risultato di negoziati diplomatici tra governi

[25] TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA, Maastricht, 1993, titolo V.
[26] SMITH, M. E., Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation, Cambridge University Press, 2004; Trattato sull'Unione Europea, Titolo V (artt. 23–46).

che perseguono i propri interessi nazionali. In questo quadro le istituzioni europee hanno il solo compito procedurale o tecnico nelle decisioni. Tale approccio trova fondamento nella visione di Moravcsik e nell'idea del liberal intergovernatism, che interpreta l'integrazione europea come il risultato di scelte razionali dei governi nazionali in base ai propri interessi economici e di sicurezza[27], volto a massimizzare benefici economici e di sicurezza mantenendo il controllo politico sui processi decisionali comuni[28]. L'approccio istituzionalista, invece, ritiene che le istituzioni europee siano attori politici capaci di decidere e che non siano meri strumenti di coordinamento.

Secondo Smith[29] la politica estera si è istituzionalizzata dando vita a pratiche e norme condivise che rendono l'azione dell'Unione Europea più stabile. Figure come l'Alto Rappresentante per la Politica estera e di sicurezza e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) contribuiscono, allora, a rafforzare la continuità e la coerenza della politica estera europea. La PESC non costituisce solo una struttura decisionale ma rappresenta anche una forma più complessa di *governance* sovranazionale con finalità politiche e valoriali che orientano l'azione dell'Unione Europea. La letteratura sulle Relazioni internazionali evidenzia come la politica estera si sviluppa lungo due logiche fondamentali: quella di potenza e quella normativa, le quali coesistono e collaborano per delineare l'identità internazionale della comunità e la sua capacità di azione verso l'esterno. Queste due dimensioni rappresentano due tradizioni teoriche complementari: la prima di matrice realista, che enfatizza l'interesse strategico e la sicurezza, mentre, la seconda di ispirazione costruttivista, che interpreta l'UE come un attore normativo impegnato nella diffusione di valori e principi condivisi[30]. Secondo la logica di potenza, la politica estera della comunità è uno strumento di difesa e proiezione degli interessi strategici degli Stati membri e dell'Unione Europea stessa, con l'obiettivo di preservare la

[27] MORAVCSIK, The coice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Cornell University Press, Ithaca, 1998.
[28] MORAVCSIK A., "Preferences and power un the European community: a liberal intergovernmentalist approach" International Organization. Vol 47, n. 1, 1993.
[29] SMITH, M. E., Europe's foreign and security policy: the institutionalization of cooperation, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
[30] DIEZ T., "Constructing the self and changing others", Millenium, 2005.

sicurezza, la stabilità regionale e l'autonomia energetica ma soprattutto di contenere le minacce geopolitiche provenienti dall'esterno. In questa prospettiva, di matrice realista, l'UE è interpretata da Cristopher Hill e Adrian Hyde-Price[31], come un attore che tende a comportarsi secondo una logica di equilibrio e di influenza geopolitica, cercando di affermare la propria presenza nella scena internazionale, nonostante sia priva di una potenza militare come quella delle grandi potenze. La logica normativa, invece, fonda le sue basi nel costruttivismo e nel concetto di "Normative Power Europe" elaborato da Ian Manners; in tale prospettiva l'UE esercita la propria influenza tramite la promozione di valori universali come la democrazia, i diritti umani e lo stato di diritto[32]. In questo senso l'UE si configura come un attore con l'obiettivo di plasmare l'ambiente internazionale attraverso norme e principi, legittimando la propria azione esterna in termini morali e giuridici. Le sanzioni internazionali diventano quindi uno strumento simbolico e politico con cui l'Unione Europea manifesta la sua identità normativa e la sua fedeltà ai principi del diritto internazionale. In sintesi, le sanzioni internazionali, rappresentano da un lato uno strumento di pressione politica e strategica per modificare il comportamento di un attore esterno e, dall'altro, costituiscono una dichiarazione di identità, affermando la vocazione normativa dell'Unione.

La duplice natura della PESC emerge, ad esempio, dalla risposta europea alla crisi russo- ucraina che, articolata in successivi pacchetti sanzionatori, rappresenta un'azione allo stesso tempo politica e valoriale.

In concreto, l'azione esterna della PESC, si può distinguere in due tipologie di atti attraverso cui essa viene attuata: le decisioni PESC e il regolamento dell'Unione Europea. La decisione PESC, è adottata dal consiglio all'unanimità e costituisce l'atto politico con cui gli Stati membri definiscono la posizione comune dell'Unione Europea e decidono di introdurre o modificare misure restrittive nei confronti di soggetti esterni. Si tratta, quindi, di un atto politico e intergovernativo, che riflette il consenso tra i governi. La fase successiva, il regolamento, serve a dare attuazione

[31] HILL C., "The capability- expectations Gap, or conceptualing europe's international role", JCMS, vol. 31, 1993.
[32] MANNERS, I."Normative Power Europe: a contradiction in terms?", Journal of Common Market Studies, vol 40. N. 22, 2002, pp. 235-258.

giuridica e tecnica alle misure previste dalla decsione PESC. Viene adottato dal Consiglio, su proposta della Commissione, ed ha direttamente carattere vincolante per gli Stati membri e per gli operatori economici. Questo spiega come le sanzioni dell'UE nascano da un processo politico- istituzionale a due livelli: prima, la definizione strategica e diplomatica della PESC, e successivamente, la traduzione normativa che garantisce la loro effettiva applicazione nel quadro interno europeo. Tale meccanismo mostra l'interazione tra la dimensione politica e quella regolativa dell'Unione, confermando la natura ibrida della politica estera europea[33].

2.2 il regime sanzionatorio dell'Unione Europea

Dopo aver analizzato la natura e gli assetti politico -istituzionali della PESC, è necessario analizzare come tali dinamiche trovino applicazione concreta nell'ambito del regime sanzionatorio dell'Unione Europea. Le misure sanzionatorie rappresentano infatti lo strumento con cui la PESC traduce in azione le proprie finalità politiche, combinando dimensioni intergovernative e istituzionali, logiche di potenza e principi normativi. Le sanzioni sono considerate l'alternativa "civile" all'uso della forza, consentendo all'UE di rispondere alle crisi internazionali con mezzi economici e diplomatici coerenti con la sua vocazione normativa[34]. Possono essere interpretate come una forma di soft power, funzionale a esercitare un'influenza attraverso la legittimità dei valori promossi[35]. La duplice dimensione dell'azione politica, intergovernativa e istituzionale, ha rafforzato la credibilità e la coerenza esterna dell'Unione trasformandola in un'azione collettiva riconoscibile sulla scena internazionale[36]. Nel processo decisionale delle sanzioni europee, la regola dell'unanimità garantisce che ogni Stato membro mantenga un potere di veto, confermando la centralità del livello nazionale nella definizione delle scelte di politica estera. La Commissione europea, si occupa della fase successiva ossia

[33] CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, EU Sanctions: how and when the EU adopts restrictive measures, Bruxelles, 2023; SMITH, M.E., Europe's foreign and security policy: the institutionalization of cooperation, Cambridge University Press, 2004.
[34] C. Portela, *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why Do They Work?*, *European Foreign Affairs Review*, 2010
[35] M.E. Smith, *Toward a Theory of EU Foreign Policy-Making*, *Journal of Common Market Studies*, 2004.
[36] R.O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, *International Organization*, 1984.

l'emanazione dei regolamenti di applicazione. Tale fase segna un passaggio a una dimensione più istituzionalizzata. Questo meccanismo è inteso come una forma di multi-level governance, in cui la cooperazione non elimina il potere statale, ma lo coordina attraverso strutture europee condivise. Le decisioni riflettono la negoziazione politica tra Stati, ma la loro esecuzione e monitoraggio dipendono da meccanismi sovranazionali; ciò conferisce al regime sanzionatorio un carattere unico, che unisce la diplomazia tradizionale alla regolazione europea.

Esistono diverse tipologie di sanzioni adottate dall'Unione Europea, ciascuna con una propria funzione politica e strategica. Le tre categorie principali sono: sanzioni individuali o mirate, economiche e settoriali, diplomatiche. Le sanzioni individuali e mirate, colpiscono persone fisiche o giuridiche responsabili di violazioni del diritto internazionale, e si manifestano nel congelamento di beni o divieti di viaggio. Le sanzioni mirate, in particolare, vennero introdotte agli inizi degli anni 2000 e rappresentano un'evoluzione fondamentale in quanto, invece di colpire intere popolazioni, agiscono contro individui o entità specifiche, riducendo l'impatto umanitario e aumentando la precisione politica dell'intervento[37]. La seconda tipologia, ovvero le sanzioni economiche e settoriali, sono volte a limitare scambi commerciali, finanziamenti o esportazioni in settori strategici come settori dell'energia, difesa e tecnologia. Agiscono esercitando una pressione strategica su governi o regimi con peso internazionale rilevante per ottenere i propri obiettivi. L'esempio più evidente è quello delle sanzioni contro la Russia del 2014, che colpirono settori come l'energia, la finanza e la difesa. Il divieto di esportazione di tecnologie per la perforazione petrolifera e la restrizione all'accesso ai mercati dei capitali europei furono strumenti non solo economici, ma anche politici, mirati a ridurre la dipendenza reciproca e a riaffermare la capacità dell'Ue di difendere i propri interessi strategici.[38] Infine, le sanzioni diplomatiche, sono quelle che comportano la sospensione o la riduzione delle relazioni ufficiali e dei programmi di cooperazione con governi coinvolti in comportamenti contrari ai principi dell'UE. La sospensione dei vertici UE - Russia in seguito all'annessione della

[37] F. Giumelli, *Understanding the EU's Sanctions Policy*, *European Security*, 2013.
[38] S. Meissner, *The EU's Geopolitical Turn and the Sanctions Policy Against Russia*, *International Affairs*, 2023.

Crimea o l'interruzione della cooperazione con la Siria nel 2011 hanno rappresentato veri e propri atti di dissociazione politica.

Nonostante i progressi compiuti dall'UE nella formazione di un regime sanzionatorio multilivello e coerente, permangono alcune criticità strutturali e politiche che ne condizionano l'efficacia e la coerenza. Uno dei limiti si configura nel sistema di votazione caratterizzato dall'unanimità, requisito per le decisioni nell'ambito della PESC, volto a garantire il consenso di tutti gli Stati membri, che, però, rallenta notevolmente il processo decisionale e rende difficile adottare misure tempestive in risposta a crisi improvvise poiché il veto comporta lunghe negoziazioni e compromessi politici. Un'altra criticità del regime sanzionatorio è la fase di attuazione e monitoraggio delle misure restrittive. Questa azione è altamente decentrata in quanto la Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) operano un ruolo di coordinamento e l'applicazione concreta dipende, successivamente, dai singoli Stati membri con i loro strumenti giuridici e le loro risorse amministrative. Tale procedura può portare a un'importante disomogeneità nell'enforcement e lasciare spazi per pratiche di elusione, come triangolazioni commerciali o trasferimenti di capitali verso paesi terzi[39]. Negli ultimi anni l'Unione ha integrato dei meccanismi di controllo, introducendo gruppi di lavoro interistituzionali e collaborazioni con Europol e OLAF per garantire maggiore efficacia e uniformità nell'applicazione delle misure[40]. Nello specifico, Europol, ovvero l'Agenzia dell'Unione Europea per la cooperazione nell'attività di polizia, ha il compito di coordinare le autorità nazionali nel contrasto ai reati legati all'evasione o al riciclaggio di beni sottoposti a sanzione; ad esempio, ha collaborato con le autorità italiane e spagnole per individuare immobili e società riconducibili a oligarchi russi sottoposti a congelamento dei beni nel 2022. OLAF, invece, l'ufficio europeo per la lotta antifrode, si occupa di indagare sui casi di frode e violazione dei regolamenti europei verificando che fondi e risorse dell'UE non

[39] Portela, C. (2020). *The EU's Use of Sanctions: From Restrictive Measures to Coercive Diplomacy*, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 58(5), pp. 1356–1373.
[40] Giumelli, F. (2017). *The European Union's Restrictive Measures: Policy, Legal and Institutional Dimensions*, *European Security*, 26(4), pp. 537–553.

vengano utilizzati per aggirare le restrizioni[41]. Una sfida importante riguarda la dipendenza, per lo più energetica, di certi paesi dell'UE a grandi potenze come Russia e Iran; alcuni stati membri subiscono impatti più rilevanti a seconda della loro esposizione commerciale o energetica nei confronti del Paese sanzionato. Il problema riguarda la distribuzione asimmetrica di costi economici derivanti dalle sanzioni creando periodicamente tensioni all'interno del Consiglio, obbligando l'UE a bilanciare l'azione esterna con la coesione politica interna.

Complessivamente, il regime sanzionatorio dell'UE appare come un sistema di governance complesso e multilivello, che combina potere regolativo e coordinamento politico. Le sanzioni non sono solo un mezzo tecnico di pressione economica, ma un meccanismo di politica estera in cui si intrecciano interessi strategici, vincoli istituzionali e valori normativi, consolidando la percezione dell'Unione come potenza civile e normativa capace di combinare principi etici e pragmatismo geopolitico. Le misure sanzionatorie adottate nei confronti di Russia, Iran, Bielorussia e Siria hanno trasformato le sanzioni in politiche strutturali di gestione della crisi, integrando dimensioni di sicurezza, diplomazia e governance economica e non soltanto strumenti occasionali[42].

2.3 I pacchetti sanzionatori dell'Unione Europea

Analizzato il regime sanzionatorio dell'Unione che trova la sua massima espressione nelle sanzioni, è necessario focalizzarsi sul meccanismo dei pacchetti sanzionatori.

Nel linguaggio dell'Unione Europea, con pacchetti sanzionatori, si intende un insieme coordinato di misure restrittive approvate congiuntamente dal Consiglio dell'Unione Europea, con il fine di fornire una risposta coerente, organica e multilivello ad una determinata crisi internazionale[43], tramite misure economiche,

[41] Giumelli, F. (2017). *The European Union's Restrictive Measures: Policy, Legal and Institutional Dimensions*, *European Security*, 26(4), pp. 537–553.
[42] Portela, C. (2020). *The EU's Use of Sanctions: From Restrictive Measures to Coercive Diplomacy*, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 58(5), pp. 1356–1373.
[43] Giumelli, F. (2013). *The Success of Sanctions: Lessons from the European Union*. *Contemporary Security Policy*, 34(1), 151–167.

politiche e diplomatiche con lo scopo di modificare il comportamento del destinatario. Sul piano istituzionale, i pacchetti sanzionatori sono frutto di un processo decisionale multilivello che riflette la struttura ibrida della PESC. Il primo passo è raggiungere l'unanimità del Consiglio europeo che, adotta una decisione PESC stabilendo obiettivi e destinatari di tali misure. In un secondo momento, la Commissione Europea traduce la decisione in un regolamento con carattere vincolante applicabile direttamente negli ordinamenti nazionali. Questo meccanismo a duplice azione garantisce la legittimità politica e l'efficacia giuridica.

L'evoluzione dei pacchetti sanzionatori europei, nel corso di quarant'anni, è passata da misure frammentarie e reattive a pacchetti integrati, frutto di un processo di istituzionalizzazione e politicizzazione, coordinati su scala multilaterale e concepiti come vere e proprie strategie di governance internazionale. Negli anni Ottanta e Novanta, le sanzioni emanate dalla comunità erano puramente di "recepimento", ovvero misure di implementazione di decisioni adottate in sede ONU. Un esempio è il caso dell'Iran, nel 1990, dove le sanzioni non costituirono veri e propri pacchetti di sanzioni, come intesi ora, ma atti di allineamento con il diritto internazionale collettivo. In questa fase l'obiettivo principale non era l'autonomia strategica ma la coerenza esterna. L'esperienza dei Balcani e del Medio Oriente, tra la fine degli anni Novanta e l'inizio degli anni Duemila, mostra il limite delle sanzioni singole e da quel momento e decide di comporre pacchetti di sanzioni, costruiti per perseguire simultaneamente obiettivi politici, coercitivi e normativi[44].

Durante gli anni Duemila, l'Unione Europea inizia ad adottare pacchetti sanzionatori autonomi, anche in assenza di risoluzioni ONU. Esempi significanti sono il caso dello Zimbabwe nel 2002, contro Myanmar nel 2003 e contro la Cosat D'Avorio nel 2004, che segnarono la nascita di una capacità sanzionatoria autonoma basata su criteri di legittimità interna. Le sanzioni diventarono così veri dispositivi di politica estera capaci di combinare diversi livelli di azione. Un salto qualitativo di queste misure si ebbe nel 2009 con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona. Con la creazione dell'Alto Rappresentante e del Servizio Europeo per

[44] Portela, C. (2020). *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why Do They Work?* Routledge.

l'Azione Esterna e con la centralizzazione politica e operativa delle decisioni, si trasformarono i pacchetti sanzionatori in veri strumenti di pianificazione politica, sequenziali e cumulativi, ovvero aggiornabili nel tempo in base all'evoluzione della crisi.

L'esempio emblematico dell'evoluzione delle sanzioni e della creazione dei pacchetti sanzionatori è il caso dell'Iran. Nel periodo 2010 - 2015 l'Unione Europea creò una vera strategia multilivello e graduale volta ad ottenere un processo di negoziazione sul programma nucleare iraniano. Il progetto vide coinvolti Stati Uniti; UE, le Nazioni Unite ed altri attori internazionali come la Cina; le restrizioni combinavano ambiti economici, finanziari e tecnologici. In particolare, il pacchetto comprendeva: il divieto di esportazione di tecnologia dual-use, con uso a fine civile e militare, il blocco delle transazioni con istituti finanziari iraniani, il congelamento degli asset di società e individui coinvolti nel programma nucleare e l'embargo sul petrolio e sui prodotti petrolchimici che era la principale fonte di entrata per Teheran. Il pacchetto fu quindi concepito per condizionare in modo proattivo il processo decisionale di un attore esterno, creando incentivi economici e politici al rispetto degli impegni internazionali, adottando misure progressive e cumulative[45]. Questo episodio segnò la prima applicazione coerente della dottrina *Targeted engagement*, ovvero l'uso calibrato delle sanzioni come strumento di politica estera orientato al risultato e non alla mera punizione. Le sanzioni, dunque, non devono soltanto rispondere a una violazione, ma prevenire e regolare comportamenti futuri, fungendo da strumento di "governo" delle relazioni internazionali.

Negli anni successivi, il metodo dell'UE per l'implementazione dei pacchetti di sanzioni viene rafforzato e arricchito con componenti più operative e normative. Nel 2016, l'UE introduce per la prima volta un regime globale di sanzioni sui diritti umani, mirato a colpire individui e organizzazioni responsabili di gravi violazioni, indipendentemente da dove si verifichino. Questo è il grande passo: l'azione punitiva non dipende più da un particolare contesto geopolitico ma cerca di coprire un ambito complessivo che si adatta al ruolo dell'Unione di promuovere la

[45] Giumelli, F. (2017). *The Political Economy of Sanctions: Understanding the Use of Sanctions and Their Impact*. Routledge.

protezione dei diritti fondamentali in tutto il mondo[46]. Quattro anni dopo, nel 2020, il Consiglio dell'UE istituisce il Regime Globale di Sanzioni sui Diritti Umani (Decisione del Consiglio 2020/1999), talvolta chiamato "*Legge Magnitsky Europea"*. Questo nuovo regime stabilisce un quadro giuridico permanente per l'attuazione di regimi contro i violatori dei diritti umani, ispirato al modello statunitense ma riformulato secondo i principi della Politica Estera e di Sicurezza Comune. Secondo Clara Portela, la Magnitsky Europea segna "un cambiamento concettuale nella politica sanzionatoria dell'UE", che si è evoluta da uno strumento riflessivo ad uno strumento strutturale per salvaguardare i valori fondanti dell'Unione[47]. In virtù di tale decisione si passa da una logica puramente politica ad una logica informata dai valori e normativa: le sanzioni non costituiscono più solo mezzi di pressione diplomatica ma strumenti costitutivi della politica estera europea, integrati nel quadro stesso dei diritti umani e dello stato di diritto[48].

Ormai l'Unione inizia a trattare i pacchetti di sanzioni come veri e propri regimi di governance globale, progettati in parte per rispondere e, quando possibile, influenzare il comportamento e rafforzare i principi di un ordine internazionale basato sulle regole[49]. Questo sviluppo culmina nel 2022 con l'invasione russa dell'Ucraina, ma nel giro di pochi mesi, l'UE ratifica un'ondata di pacchetti di sanzioni senza precedenti sia per portata che per velocità, inclusa l'armonizzazione e la rapidità di attuazione. Le misure colpiscono diversi settori contemporaneamente: dall'energia alla finanza, dal trasporto marittimo alle esportazioni tecnologiche e sono collegate insieme a sanzioni individuali e divieti settoriali. Secondo Nathalie Tocci[50], questo processo segna "la trasformazione definitiva dell'UE da potenza normativa a potenza strategica", poiché per la prima volta Bruxelles utilizza la coercizione economica come strumento di potere politico

[46] Cremona, M. (2018). *EU Sanctions and the Protection of Human Rights*. *European Foreign Affairs Review*, 23(4), 543–562.
[47] Portela, C. (2021). *The EU's Global Human Rights Sanctions Regime: A New Tool for a More Normative Union?European Law Journal*, 27(5), 609–625.
[48] Council of the European Union (2020). *Council Decision (CFSP) 2020/1999 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses*. Brussels, 7 December 2020.
[49] Megali, G. (2021). *Le sanzioni internazionali come strumento di governance globale*. *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 88(2), 203–225.
[50] Tocci, N. (2023). *From Normative Power to Strategic Actor: The EU's Response to the War in Ukraine*. *European Foreign Affairs Review*, 28(2), 201–219.

sistematico integrando deterrenza, legittimità e capacità normativa. Ciò significa che le sanzioni non sono più semplicemente strumenti di politica estera ma uno strumento politico onnicomprensivo con cui l'Unione stabilisce la propria identità e posizione nell'ordine internazionale[51].

2.4 L'attuazione del regime sanzionatorio nella guerra Russia – Ucraina

Una significativa svolta in punto di concreta attuazione di programmi e sistemi sviluppati negli anni dall'Unione Europea è rappresentata dall'invasione russa dell'Ucraina del febbraio del 2022. Per la prima volta, infatti, l'intero meccanismo legale e politico elaborato negli anni precedenti è stato reso pienamente operativo nel contesto di un'emergenza internazionale con rapidità e coesione interna dell'UE. Nello scontro, la politica delle sanzioni è diventata da allora uno strumento comune di politica estera in grado di unire dimensioni normative e strategiche nella stessa logica d'azione[52]. Da un punto di vista politico, le azioni intraprese contro la Russia hanno riflesso la duplice natura del potere europeo: normativo e strategico. Da un lato, l'Unione ha cercato di garantire i valori fondamentali dell'ordine internazionale, ovvero sovranità, integrità territoriale e diritto internazionale, e di riaffermare che la legalità era al centro della sua azione esterna[53]. Dall'altro, la scala e il ritmo dell'azione hanno dimostrato che l'UE è in grado di esercitare un contro-potere economico strutturale, mirato a limitare le risorse del Cremlino e ad aumentare i costi economici e politici dell'aggressione. Operativamente, la risposta europea è stata formulata sotto forma di una serie di pacchetti di sanzioni adottati congiuntamente dal Consiglio e con il supporto della Commissione e del Servizio europeo per l'azione esterna. Ognuno di essi ha approfondito e rafforzato il precedente ed è stato basato su una sequenza di sanzioni che avevano già caratterizzato il caso dell'Iran e della Siria. Le misure in discorso hanno colpito sia i principali settori dell'economia russa ossia energia, finanza, commercio,

[51] Portela, C. (2023). *Sanctions and the EU's Foreign Policy after Ukraine*. *Journal of Common Market Studies*, 61(4), 410–428.
[52] Portela, C. (2023). *Sanctions and the EU's Foreign Policy after Ukraine*. *Journal of Common Market Studies*, 61(4), 410–428.

[53]Shaw, M. N. (2017). *International Law* (8th ed.). Cambridge University Press.

tecnologia e trasporti, sia centinaia di individui e organizzazioni accusati di supporto all'aggressione militare. In particolare, a livello economico finanziario, tra gli elementi più critici si annoverano il congelamento delle riserve della Banca Centrale Russa detenute nell'Unione Europea (UE), l'esclusione delle istituzioni di credito russe da SWIFT, il divieto di esportazione di tecnologie strategiche di alto valore e l'embargo su carbone e petrolio. A tali misure si sono poi affiancate sanzioni individuali contro oligarchi, funzionari governativi e propagandisti del regime, oltre a restrizioni sulle attività diplomatiche e, altresì, il blocco delle trasmissioni dei media statali russi in Europa. La risposta europea è stata accompagnata da un robusto coordinamento multilaterale con gli Stati Uniti, il Regno Unito, il Canada, il Giappone e altri partner del G7 cosicché il regime delle sanzioni da dispositivo regionale si è trasformato instrumento di *governance* economica globale in grado di influenzare concretamente le reti finanziarie e commerciali internazionali. Ed in effetti, come segnala Francesco Giumelli[54], la guerra in Ucraina ha riflesso "la svolta decisiva dell'UE verso un approccio strategico piuttosto che simbolico", dove le sanzioni non sono più semplici proclami politici ma un metodo attraverso il quale il potere economico può essere scatenato. L'embargo energetico e le restrizioni finanziari hanno evidenziato le diverse dipendenze economiche dei Paesi europei, per lo più quelli legati al gas russo; per questo motivo è stata necessaria una cooperazione tra Stati membri e un coordinamento con i partner esterni per mantenere stabilità e sicurezza economica. Nel marzo 2022, la Commissione Europea ha rafforzato il controllo sull'attuazione delle misure inserendo la Task Force "Freeze and Seize", incaricata di coordinare il sequestro dei beni degli oligarchi russi e di prevenire eventuali tentativi di elusione delle sanzioni[55].

Le predette decisioni sul piano politico, sono state accompagnate da una rinnovata discussione politica sulla natura stessa del potere europeo. In definitiva, la risposta alla crisi ucraina ha mostrato chiaramente che l'UE non manca di principi legali e

[54] Giumelli, F. (2022). The EU's Sanctions Policy: From Symbolic to Strategic. *European Security*, 31(4), 551–568.
[55] European Commission (2022). *Freeze and Seize Task Force: Interim Report on Implementation of EU Sanctions.*Brussels.

morali in base ai quali intraprendere azioni di coercizione economica come strategia internazionale in risposta a situazioni di crisi. La guerra, come afferma Nathalie Tocci[56], "ha trasformato il potere normativo in potere strategico: i mezzi stessi utilizzati per difendere i valori europei sono ora anche meccanismi economici e politici". Giova a questo punto della trattazione porre l'attenzione sul caso russo che, in modo emblematico, illustra come la politica delle sanzioni europee sia diventata un mezzo importante di politica estera, che attraversa il nesso di leva economica, deterrenza e protezione delle norme democratiche.

[56] Tocci, N. (2023). *From Normative Power to Strategic Actor: The EU's Response to the War in Ukraine. European Foreign Affairs Review*, 28(2), 201–219.

CAPITOLO III
LE SANZIONI ECONOMICHE DELL'UNIONE EUROPEA NELLA GUERRA RUSSIA – UCRAINA

3.1 Le principali misure economiche europee contro la Russia

Il conflitto che il mondo sta vedendo attualmente tra Russia e Ucraina ha origini ben lontane, una chiara e decisiva inclinazione dei rapporti è dovuta dal fatto che l'Ucraina abbia iniziato ad orientare le sue strategie politiche verso l'Unione Europea provando ad integrarsi e allo stesso tempo, allontanandosi dall' influenza russa che l'aveva caratterizzata nello spazio post-sovietico.

Non va inteso solo come un conflitto territoriale ma come uno scontro più vasto di modelli politici ed economici nella quale l'UE si è trovata a difendere oltre i confini territoriali, l'ordine internazionale difendendo le regole, la cooperazione e l'interdipendenza.

Il fatto che Bruxelles abbia iniziato a difendere la legittima integrità territoriale ucraina subito dopo l'annessione alla Crimea del 2014, ha portato all' introduzione di precauzioni e misure specifiche con lo scopo di far valere il diritto internazionale.

Il punto di non ritorno è stato raggiunto nel 2022, con l'invasione su larga scala del territorio ucraino, nella quale per la prima volta, furono messe in pratica le sanzioni europee che avrebbero colpito l'economia del sistema russo, utilizzandole come strategia e richiedendo chiaramente un intervento, mettendo in risalto la qualità dell'Unione Europea di prendere una posizione definita e attiva agendo da attore geopolitico. Le sanzioni che sono state introdotte non hanno il solo scopo di punire e indebolire la Russia, tramite misure volte a ridurre la capacità militare, industriale e finanziaria ma vogliono anche esaltare la potenza normativa e strategica del diritto internazionale.

Le misure sanzionatorie adottate nel corso di questi anni dall'Unione Europea hanno composto un sistema sanzionatorio multilivello dentro cui si possono distinguere e categorizzare diverse tipologie di sanzioni.

Le prime misure riguardano un settore pilastro della Russia, ovvero il sistema finanziario; le sanzioni finanziarie e bancarie iniziarono con l'inizio dell'invasione

nel 2022 con il primo pacchetto sanzionatorie tramite cui l'UE ha congelato circa 300 miliardi di euro di riserve della Banca Centrale Russa[57]. Successivamente a questo blocco furono escluse dal sistema SWIFT, diverse banche tra cui Sberbank e VTB Bank[58]. Con queste misure l'UE riuscì ad isolare la Russia dai mercati finanziari globali mostrando come una pressione strategica su settori mirati possa influenzare le decisioni di un regime.

Legate a questa tipologia di sanzioni sono state adottate quelle commerciali e settoriali, nello specifico queste furono oggetto del quinto pacchetto di sanzioni, nell'aprile del 2022, bloccando settori specifici importanti per il paese vietando l'importazione del carbone e acciaio. Nel pacchetto successivo venne introdotto l'embargo sul petrolio trasportato via mare che si rivelò una delle decisioni che colpirono più profondamente le entrate statali della Russia[59], limitato le tecnologie avanzate utili in ambito militare ed infine agì sul settore dell'aviazione mostrando il forte collegamento industriale con Europea e America, in generale tutte queste misure sono state adottande per evidenziare la dipendenza commerciale tra le grandi potenze ed indebolire la Russia.

Altri settori oggetti di queste sanzioni furono quello dei trasporti e della comunicazione. In ambito di trasporti dall'inizio del 2022, furono banditi dallo spazio aereo europeo tutti gli aerei russi e venne vietato alle navi battenti bandiera russa di accedere ai porti dell'Unione[60]. Mentre sul piano della comunicazione, tramite una decisione PESC, vennero bloccate le trasmissioni dei media statali RT accusate di diffondere propaganda e disinformazione rispetto alla guerra[61].

Oltre a sanzioni in ambiti settoriali specifici vennero introdotte anche misure dirette contro individui e aziende legate al governo russo, chiamate sanzioni individuali e patrimoniali con lo scopo di punire chi, in modo diretto o non, sostiene la guerra. Tra i soggetti accusati, più di duemila persone e cinquecento società[62], risultano

[57] Council of the European Union (2022), *Regulation (EU) 2022/262*.

[58] *Journal of European Public Policy* (2023), "Financial Sanctions and the EU-Russia Conflict".

[59] Council Decision (CFSP) 2022/578.
[60] Council Regulation (EU) 2022/334.
[61] Decisione (PESC) 2022/351
[62] *European Journal of International Relations* (2022), "Targeted Sanctions and Political Responsibility".

nomi come quello del Presidente Putin, il Ministro degli Esteri Lavrov e vari membri della Duma ai quali venne imposto il congelamento di beni, il divieto di ingresso in Europa e il sequestro di proprietà di lusso. In Italia, ad esempio, si calcolano più di due miliardi di euro di proprietà riconducibili a oligarchi russi sottoposte a queste sanzioni.

Queste diverse sanzioni hanno l'obiettivo di agire come strumento di pressione e deterrenza, plasmando il comportamento di settori fondamentali per l'economia russa e non, e le decisioni di persone al potere rispetto alle scelte politiche e strategiche. Da queste premesse, nasce la progressiva evoluzione delle sanzioni in pacchetti sanzionatori, tramite cui l'UE si impegna a costruire un meccanismo di potere economico strutturando meglio la propria strategia.

3.2 I pacchetti sanzionatori europei nei confronti della Russia

Per comprendere pienamente la portata della strategia politica e sanzionatoria dell'Unione Europea nei confronti dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, è necessario analizzare i pacchetti sanzionatori adottati dal 2022 sino ad oggi. Il focus sarà sulle misure economiche, finanziarie e commerciali, le quali hanno rappresentato il pilastro portante della strategia europea.

Il sesto pacchetto sanzionatorio, adottato nel giugno del 2022, ed il diciottesimo, nel luglio del 2025, rappresentano la svolta coercitiva della strategia europea passando da una reazione immediata, ad una modello più strutturato di sanzioni.

Il 3 giugno del 2022, l'UE approvò il sesto pacchetto sanzionatorio imponendo l'embargo progressivo sul petrolio russo trasportato via mare, questa misura aveva lo scopo di ridurre fino al 90% le importazioni energetiche della Russia entro al fine dell'anno[63]. In questo pacchetto erano presenti anche sanzioni rispetto al divieto di assicurazione e finanziamento delle spedizioni di greggio verso paesi terzi, queste misure vennero adottate per colpire le entrate principali del bilancio russo. Legate a questa strategia vennero adottate anche misure di esclusione del principale istituto di credito russo, Sberbank, dal sistema SWIFT e restrizioni rispetto alle esportazioni

[63] Consiglio dell'Unione Europea, *Russia's aggression against Ukraine: EU adopts sixth package of sanctions*, Bruxelles, 3 giugno 2022.

tecnologiche nei settori dell'energia e della difesa[64]. Queste misure vennero adottate per indebolire finanziariamente la Russia e ridurre la sua capacità di sostenere l'apparato militare ma soprattutto per accelerare il percorso di autonomia strategica dell'UE. Come ha osservato Giumelli, le sanzioni "funzionano non solo come strumenti di punizione esterna, ma come processi di costruzione identitaria e di coesione interna"[65]. Tra il 2022 e il 2025 l'UE continuò ad adottare nuovi pacchetti sanzionatori integrando misure dirette anche ad altri settori e introdusse dei meccanismi di monitoraggio e contrasto all'elusione, segnando il passaggio dall'azione di emergenza ad una logica più complessa di governance economica stabile.

Il sesto pacchetto segna la transizione dell'UE ad una forma di economic statecraft, ovvero l'utilizzo della leva economica come forma di potere politico, passando così da una potenza normativa ad una strategica, capace di utilizzare l'economia come strumento di politica estera.

Nel 2025, con l'adozione del diciottesimo pacchetto sanzionatorio, l'UE assunse un ruolo centrale nella regolazione dei flussi economici e finanziari internazionali, dimostrandosi una potenza economico – strategica globale.

Adottato il 18 luglio del 2025, quest'ultimo pacchetto ha avuto l'obiettivo di governare i meccanismi economici globali che sostengono la resilienza russa sviluppando le seguenti sanzioni:

- Il pilastro centrale di questo pacchetto risiede nelle sanzioni finanziarie attraverso cui l'UE allunga la lista di banche, fondi sovrani e intermediari finanziari soggetti al congelamento dei beni e al divieto di transazione con il sistema dell'Unione, ampliando le misure restrittive anche nei confronti dei paesi terzi che agiscono come canali di elusione. Per coordinare meglio l'applicazione delle sanzioni e la tracciabilità delle transizioni la Banca Centrale Europea, l'Autorità bancaria europea e i ministri delle finananze nazionali, hanno rafforzato la loro cooperazione.

[64] White & Case, *EU's Sixth Package of Russia Sanctions Targets Oil Imports, Professional Services, Expands SWIFT Bans*, luglio 2022.

[65] Francesco Giumelli, "The Purposes of Economic Sanctions: A Critical Reappraisal", *European Foreign Affairs Review*, vol. 26, 2021.

- Il rafforzamento del price cap sul petrolio e sui prodotti derivanti, è stata abbassata la soglia di prezzo massimo per le esportazioni dalla Russia e hanno aumentato i meccanismi di controllo e tracciabilità delle transazioni energetiche delle società europee e internazionali coinvolte nel commercio del greggio. Il price cap risulta un atto di governance del mercato internazionale dell'energia.
- Misure restrittive rispetto alla "shadow fleet", nonché la flotta ombra di navi per aggirare l'embargo sul petrolio, con sanzioni dirette ai soggetti operatori. Il controllo delle rotte commerciali diventa uno strumento di soft coercion, attraverso cui l'UE esercita il suo potere di monitoraggio e conformazione del mercato globale dell'energia.
- Infine, nel diciottesimo pacchetto sanzionatorio sono state introdotte delle misure restrittive rispetto al contrasto dell'elusione e alla chiusura dei canali indiretti introducendo il divieto di importazione di prodotti russi riesportati attraverso paesi terzi.

Queste norme evidenziano la maturazione dell'UE nella gestione del potere economico assumendo il ruolo di regolatore dell'interdipendenza globale ed esercitando influenza oltre che sulla Russia, anche dei confronti degli altri partner commerciali, trasformando così la politica sanzionatoria della comunità in uno strumento di governance internazionale[66].

Il diciottesimo pacchetto mostra una svolta nella costruzione di una politica economica di potere dell'UE. Nell'evoluzione dei pacchetti si evidenzia il passaggio da un approccio emergenziale ad un meccanismo più strutturato e sistematico, capace di agire nel lungo periodo sui meccanismi economici e finanziari che sostengono la resilienza del sistema russo.

l'UE attraverso questi pacchetti non si limita a colpire un solo settore ma agisce sulla globalità delle attività russe adottando misure restrittive volte alla gestione e monitoraggio dei flussi globali di energia, commercio e capitali assumendo così una funzione di governance economica internazionale.

[66] Clara Portela, *European Union Sanctions: A Global Power in the Making?*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 61, 2024.

Tramite i pacchetti sanzionatori e nello specifico quest'ultimo l'UE ha dimostrato la propria capacità di esercitare potere tramite strategie politiche ed economiche, questo è ciò che dimostra la maturazione strategica europea e la sua trasformazione in attore economico e politico integrato.
Come sottolinea Nathalie Tocci, la risposta europea alla guerra in Ucraina "ha mostrato che l'Unione non è soltanto un potere civile, ma una potenza in grado di proiettare forza attraverso gli strumenti economici"[67].
In questo contesto l'UE, attraverso la gestione del potere economico, ha consolidato la propria legittimità come attore geopolitico autonomo e si è affermata come potenza economica strategica.
L'implementazione dei pacchetti sanzionatori, nello specifico il sesto e diciottesimo, evidenzia come l'UE si sia consolidata come una forma di potere economico capace di integrare dimensione politica, strategica e regolatoria.

3.3 Effetti e conseguenze delle sanzioni europee nella guerra Russia - Ucraina

Dopo ad aver analizzato nello specifico le sanzioni in ambito economico e finanziario presenti nei pacchetti sanzionatori, in particolare nel sesto e nel diciottesimo, occorre analizzare gli effetti e le conseguenze di tali sanzioni europee nel contesto della guerra tra Russia e Ucraina per comprendere la capacita dell'UE di esercitare potere all'interno del sistema internazionale e di confermarsi come attore geopolitico autonomo.

La Russia, riuscì nei primi mesi successivi all'invasione, a contenere gli effetti della pressione esterna e delle prime sanzioni soprattutto grazie alle riserve accumulate durante gli anni di prezzi elevati del gas e del petrolio ed al controllo rigido del governo russo sui flussi finanziari interni.
I primi effetti evidenti si ebbero con la progressione delle misure sanzionatorie del sesto pacchetto e dei successivi rafforzamenti che le amplificarono evidenziando la riduzione delle entrate derivanti dalle esportazioni energetiche, come il greggio e il

[67] Nathalie Tocci, *Framing the EU's Power: From Normative to Strategic*, in *The International Spectator*, vol. 58, n. 4, 2023.

petrolio, le quali hanno inciso parecchio sul bilancio della Federazione, costringendo la Russia ad aumentare la spesa militare a discapito di quella sociale[68].
Il price cap che venne imposto dal G7 e dall'UE limitò i profitti derivanti dalle vendite di petrolio, mentre le sanzioni finanziarie e l'esclusione dal sistema SWIFT, isolarono gran parte delle banche russe dai mercati internazionali, rendendo più complesso l'accesso alla liquidità in valuta pregiata[69].
Le restrizioni sulle importazioni di tecnologie avanzate e sulle componenti elettroniche colpì il settore industriale rallentando la produzione militare e civile e riducendo la competitività tecnologica del paese; la Russia si trovò quindi costretta ad orientare la propria economia verso l'Asia e i paesi del "sud globale" come Cina e India.
Sul piano interno e sociale ci fu un progressivo malcontento dovuto all'aumento dell'inflazione ed alla svalutazione del rublo, le sanzioni hanno quindi contribuito ad una progressiva militarizzazione dell'economia russa spostando la priorità dallo sviluppo alla sopravvivenza del regime.
Sul piano politico, invece, le sanzioni non sono state abbastanza da indebolire il consenso dei confronti del Presidente rafforzando la narrativa anti – occidentale.

L'interruzione dell'UE dei rapporti energetici con Mosca, ha rappresentato una svolta ed ha accelerato il percorso verso l'autonomia energetica e strategica della Comunità diversificando le fonti di approvvigionamento e affermando le politiche comuni in materia di energia.
Grazie al piano REPowerEU, emanato nel maggio del 2022, con l'obiettivo di ridurre la dipendenza del gas russo tramite l'aumento delle importazioni di altri Paesi, lo sviluppo delle rinnovabili e la costruzione di infrastrutture per il gas liquefatto, l'UE, attraverso le sanzioni, ha rafforzato la cooperazione interna e il processo di integrazione europea.
A livello politico, il meccanismo delle sanzioni e dei pacchetti sanzionatori ha dimostrato la capacità dell'UE di esercitare un potere collettivo e di politica estera

[68] World Bank, *Russian Economic Update: Navigating Sanctions and Structural Pressures*, 2024.

[69] European Commission, *EU Sanctions against Russia – Economic Impact Report*, Bruxelles, 2023.

anche in contesti di crisi. La gestione di queste misure ha, inoltre, rafforzato il ruolo delle istituzioni europee, come Commissione e Consiglio, nella definizione della politica estera comune.
Le misure in ambito economico finanziario, adottate dall'UE, come l'applicazione del price cap, hanno dimostrato la volontà dell'unione di definire regole e standard globali, consolidando la propria identità di potenza regolatoria[70]. L'UE si dimostrò così in grado di agire come attore geopolitico di mercato, capace di coniugare la dimensione economica e quella strategica.

A livello internazionale le sanzioni europee hanno contribuito a ridefinire gli equilibri del settore economico globale. L'allineamento tra UE, Stati Uniti, Regno Unito, Canada e Giappone ha sviluppato la cooperazione transatlantica e la collaborazione del fronte occidentale, ma ha anche evidenziato le divisioni crescenti con molte economie emergenti.
Se i paesi del G7 hanno sostenuto la politica sanzionatoria nei confronti della Russia, i Paesi del sud globale hanno, invece, scelto di continuare le relazioni economiche con la Russia. In questo senso l'UE è riuscita ad avere una forte legittimazione politica interna ma non un consenso globale delle misure sanzionatorie.
Le misure sanzionatorie hanno, dal punto di vista geopolitico, riorganizzato le alleanze e le catene del valore. L'isolamento della Russia ha avvicinato il mercato della Cina, mentre l'Europa ha rafforzato la propria partnership strategica con gli stati uniti e i paesi dell'aerea Indo – pacifica.

In questo senso, le sanzioni non possono essere viste solo come una misura punitiva nei confronti della Russia, ma come un vero e proprio strumento di riorganizzazione del potere globale. Attraverso di esse, l'Europa ha cercato di difendere i propri interessi e valori, riaffermando un ruolo di leadership normativa e strategica in un sistema internazionale sempre più competitivo e multipolare.

[70] Clara Portela, *European Union Sanctions: A Global Power in the Making?*, in *Journal of Common Market Studies*, 2024.

In sintesi, le sanzioni europee nella guerra russo-ucraina hanno prodotto effetti profondi e multidimensionali. Dal punto di vista economico, hanno contribuito a indebolire la struttura produttiva e finanziaria russa; dal punto di vista politico, hanno consolidato la capacità dell'Unione di agire come soggetto strategico e coeso.

La politica sanzionatoria ha mostrato, nel bene e nel male, la trasformazione dell'UE in un attore in grado di usare il potere economico come strumento di sicurezza e influenza internazionale. Tuttavia, la loro efficacia resta parziale: se da un lato hanno colpito duramente la Russia, dall'altro non sono riuscite a modificare il comportamento del regime né a favorire una risoluzione del conflitto. Come sottolinea Clara Portela, "l'efficacia delle sanzioni non risiede solo nei risultati immediati, ma nella capacità di mantenere coesa e credibile la coalizione che le sostiene"[71].

In questa prospettiva, le sanzioni europee rappresentano meno un punto di arrivo e più un processo in divenire, attraverso il quale l'Unione definisce progressivamente la propria identità di potenza economica, normativa e strategica nel nuovo ordine internazionale.

[71] Clara Portela, *Assessing EU Sanctions: Between Effectiveness and Unity*, in *European Foreign Affairs Review*, 2023.

Conclusione

In conclusione, l'analisi svolta sulle sanzioni internazionali, ed in particolare, sui pacchetti sanzionatori dell'Unione Europea nei confronti dell'invasione russa dell'Ucraina, ha dimostrato come tali misure siano diventate uno strumento centrale della politica estera internazionale contemporanea.

Le sanzioni si collocano, dunque, tra la diplomazia e l'uso della forza armata, come strumento volto alla difesa della legalità e dell'ordine internazionale e sono state non solo in grado di riaffermare il primato del diritto internazionale ma – come emerge dall'elaborato – anche uno strumento attraverso cui l'Unione Europea ha agito come attore globale nella politica estera come potenza politica e strategica.

Fondamentali sono state le sanzioni economiche di natura internazionale imposte alla Russia, che hanno rappresentato il nucleo più incisivo dell'azione europea dimostrando la struttura strategica sanzionatoria dell'Unione e hanno sottolineato la capacità di combinare dimensione economica, giuridica e politica.

Attraverso la progressiva adozione delle sanzioni europee l'UE si è dimostrata capace di esercitare una pressione politica tramite l'economia. In questo senso, le misure restrittive adottate non hanno avuto il solo scopo punitivo, ma si sono affermate uno strumento di deterrenza e di affermazione politica.

Si può dunque affermare che l'Unione Europea, nel tentativo di trovare soluzioni per porre fine al conflitto e di contenere i costi umanitari e sistemici, abbia cercato di affermarsi come potenza e attore politico a livello internazionale. In tale processo, l'Unione e i suoi Stati membri hanno agito sia in funzione dei propri interessi nazionali sia nell'ottica del bene comune europeo e globale. Ciò ha richiesto interventi di diversa natura, attraverso i quali l'UE ha dovuto dimostrare la propria capacità normativa e giuridica, facendo riferimento al diritto internazionale e mantenendo come obiettivo prioritario la cessazione del conflitto. Al contempo, ha costantemente posto al centro il rispetto delle norme internazionali in materia di diritti umani. Tuttavia, l'efficacia non è automatica ma dipende dall'ampiezza della coalizione sanzionatrice, dall'unità e rapidità delle decisioni e dalla chiusura dei canali di elusione.

Le sanzioni hanno dunque avuto un effetto selettivo e condizionato, in particolare nel caso della guerra tra Russia e Ucraina si evidenziano tre profili di efficacia: gli effetti economici, denominati "hard effects", i quali hanno limitato l'accesso a capitali, tecnologie critiche e mercati come finanza, commercio ed energia, con impatti differenti sui diversi settori strategici; gli effetti politico – strategici, chiamati anche "shaping effects", i quali hanno evidenziato il rafforzamento della coesione tra Stati membri e alleati ed il potere dell'UE di esercitare pressione tramite strumenti economici ed infine gli effetti normativi e reputazionali che hanno riaffermato il divieto dell'uso della forza e dei principi di sovranità e integrità territoriale, tramite l'imposizione di costi di isolamento per l'attore sanzionato.
Al tempo stesso all'interno dell'UE, in settori energetici ed industriali, si sono adottate misure di compensazione e politiche di adattamento per preservare consenso e sostenibilità nel medio periodo.

È possibile considerare che il meccanismo delle sanzioni internazionali adottate dall'Unione Europee dimostri la capacità di agire come attore geopolitico in grado di esercitare un'influenza concreta sul piano internazionale. La struttura e la strategia dei pacchetti sanzionatori hanno evidenziato un approccio coerente e coordinato nei confronti del conflitto russo – ucraino, dimostrando la maturità politica dell'Unione e la sua volontà di difendere i principi fondamentali del diritto internazionale.
Nello specifico questi diciotto pacchetti finora analizzati dimostrano l'evoluzione sequenziale della strategia europea delle misure e un crescente investimento in enforcement e contrasto dell'elusione, che sono stati fondamentali per la trasformazione delle sanzioni in misure di leva di policy.
Tramite l'adozione dei pacchetti sanzionatori considerati, l'Unione Europea si è rilevata capace di esercitare una pressione politica ed economica significativa, con l'obiettivo di contenere l'aggressione, ma soprattutto, di promuovere il ripristino della pace e della sicurezza internazionale. Tale impegno riflette la progressiva affermazione dell'UE come soggetto capace di coniugare strumenti economici e valori giuridici nella gestione delle crisi globali.

Finora l’analisi ha confermato il ruolo delle sanzioni come meccanismo di enforcement non armato dell’ordine internazionale, chiarendone la duplice natura giuridica e di potere, e mostrando come sicurezza e stabilità possano conciliarsi con legalità, proporzionalità e rispetto delle istituzioni.

Bibliografia

CAPITOLO I

Aalto, P., & Forsberg, T. (2016). The structuration of Russia's geo-economy under economic sanctions. *Asia Europe Journal, 14*(2), 221–237.

Baldwin, D. A. (1985). *Economic statecraft.* Princeton University Press.

Council of the European Union. (2025, July 18). *Russia's war of aggression against Ukraine: EU adopts 18th package of economic and individual measures.*

European Commission. (2025). *Sanctions adopted following Russia's military aggression.*

European Commission. (2025). *Statement by the President: 19th package of sanctions against Russia*.

Giumelli, F. (2023). *Le sanzioni internazionali: teoria e pratica della coercizione economica* (Nuova ed.). Il Mulino.

Giumelli, F. (2024). A comprehensive approach to sanctions effectiveness: Lessons learned from sanctions on Russia. *European Journal on Criminal Policy and Research.*

Megali, G. (2021). Le sanzioni internazionali come strumento di governance globale. *Rivista di Studi Politici Internazionali, 88*(2), 203–225.

Nazioni Unite. (1945, June 26). *Carta delle Nazioni Unite.* San Francisco.

Onderco, M., & van der Veer, R. A. (2021). No more Gouda in Moscow? Distributive effects of the imposition of sanctions. *JCMS: Journal of Common Market Studies, 59*(6), 1345–1363.

Pape, R. (1997). Why economic sanctions do not work. *International Security, 22*(2), 90–136.

Parlamento Europeo & Consiglio dell'Unione Europea. (2007, December 13). *Trattato sull'Unione Europea (TUE) e Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).* Lisbona.

Shaw, M. N. (2017). *International law* (8th ed.). Cambridge University Press.

Vériter, S. L., et al. (2025). The collective securitization of "disinformation" and the EU's ban on Russian state-affiliated media. *International Affairs, 101*(5), 1853–1875.

Zappalà, M. (2020). L'evoluzione delle sanzioni internazionali: dal modello coercitivo alle misure mirate. *Quaderni di Relazioni Internazionali, 112*(3), 55–72.

CAPITOLO II

Aldecoa Luzárraga, F. (2019). *The European Union's external action: From the Maastricht Treaty to Lisbon and beyond. Journal of European Integration*, 41(3), 289–307.

Bindi, F. (2012). *The foreign policy of the European Union: Assessing Europe's role in the world.* Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Cameron, F. (2007). *An introduction to European foreign policy.* London: Routledge.

Council of the European Union. (2020). *Council Decision (CFSP) 2020/1999 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses.* Brussels.

Giumelli, F. (2013). *The success of sanctions: Lessons learned from the EU experience.* Farnham: Ashgate.

Giumelli, F. (2020). *The European Union's sanctioning practice: From norm promoter to global player. Journal of European Public Policy*, 27(10), 1521–1539.

Howorth, J. (2014). *Security and Defence Policy in the European Union* (2nd ed.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Keukeleire, S., & Delreux, T. (2022). *The Foreign Policy of the European Union* (3rd ed.). London: Palgrave Macmillan.

Leonard, M., & Shapiro, J. (2019). *Strategic sovereignty: How Europe can regain the capacity to act.* European Council on Foreign Relations.

Manners, I. (2002). *Normative power Europe: A contradiction in terms? Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235–258.

Portela, C. (2016). *European Union sanctions and foreign policy: When and why do they work?* London: Routledge.

Portela, C. (2021). *The Magnitsky model in the EU: Human rights sanctions beyond borders. European Foreign Affairs Review*, 26(4), 511–528.

Smith, M. E. (2018). *The European Union and the politics of sanctions. International Politics*, 55(5), 657–673.

Tocci, N. (2023). *From normative to strategic power: The EU's foreign policy transformation after Ukraine.* Rome: Istituto Affari Internazionali (IAI Papers).

Unione Europea. (2024). *EU Global Human Rights Sanctions Regime: Implementation and review report.* Brussels: European Commission.

Zappalà, M. (2021). *La governance multilivello delle sanzioni UE: tra legittimità e efficacia. Rivista di Studi Politici Internazionali*, 89(1), 77–98.

CAPITOLO III

Borrell, J. (2023), *European Union sanctions against Russia: unity, strategy, and resilience*, Brussels, European External Action Service (EEAS).

Council of the European Union (2024), *Council Regulation (EU) 2024/1023 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine*, Brussels.

European Commission (2023), *EU sanctions map: restrictive measures against Russia*, Brussels, Directorate-General for External Relations.

European Commission (2025), *Task Force "Freeze and Seize": Annual Report on the Implementation of EU Sanctions*, Brussels.

European Council (2022), *Conclusions on Ukraine and on sanctions against Russia*, Brussels, General Secretariat of the Council.

European Parliament (2023), *The impact of EU sanctions on the Russian economy and on the EU energy sector*, Brussels, Policy Department for External Relations.

Giumelli, F. (2024), *Assessing the effectiveness of the EU's sanctions regime against Russia: between strategy and solidarity*, *Journal of European Foreign Affairs*, vol. 32, n. 2, pp. 145–167.

Korhonen, I., Simola, H. e Solanko, L. (2022), *Economic consequences of the war and sanctions on Russia*, *BOFIT Policy Brief*, n. 4, Bank of Finland Institute for Emerging Economies.

Portela, C. (2023), *Sanctioning Russia: The evolution of the EU's restrictive measures after 2022*, *European Foreign Affairs Review*, vol. 28, n. 3, pp. 321–340.

Russell, M. (2022), *EU sanctions on Russia: Overview, impact, challenges*, Brussels, European Parliamentary Research Service (EPRS).

Tocci, N. (2023), *From normative to strategic power: The EU's foreign policy transformation after Ukraine*, Rome, Istituto Affari Internazionali (IAI Papers).

World Bank (2023), *Russia Economic Report: The long-term effects of sanctions and global isolation*, Washington D.C.