

21 Aprile 2022

SANZIONI EUROPEE CONTRO LA RUSSIA NEL SETTORE ENERGETICO - PROBLEMATICHE GIURIDICHE SUI CONTRATTI E SUL TRASPORTO MARITTIMO

Per ulteriori informazioni,
si prega di contattare:

Avv. Francesco M. di Majo
Bridgelaw
T +39 06 86297841
francesco.dimajo@bridgelaw.it

Avv. Alessandro Nobiloni
Bridgelaw
T +39 06 86297841
alessandro.nobiloni@bridgelaw.it

Bridgelaw
Via G. Paisiello, 49
00198 Roma
www.bridgelaw.it



Figure 1 | Source: [Offshore Energy](#)

Introduzione

Le recenti misure restrittive che sono state adottate a livello dell'UE, tra fine febbraio ed inizio aprile 2022, per sanzionare la Russia a seguito dell'aggressione militare contro l'Ucraina, possono essere suddivise in due categorie: (i) le misure restrittive individuali che intendono colpire determinati apparati governativi ed amministrativi (c.d. *State actors*), nonché individui e società e che comportano in particolare il congelamento dei loro beni (che vanno ad integrare, modificandolo, il **Regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio del 17 marzo 2014**) e (ii) le misure restrittive aventi ad oggetto determinati servizi (in particolare nel settore bancario/finanziario), nonché le vendite e forniture di taluni beni alla Russia, in particolare nel settore energetico (che vanno ad integrare, modificandolo, il **Regolamento (UE) n.833/2014 del 31 luglio 2014**¹). Le **sanzioni europee contro la Russia** (che sono state in parte anche indirizzate contro la Bielorussia) hanno mantenuto, sulla base dei sopra citati Regolamenti UE del 2014 (adottati a seguito dell'annessione della Crimea), la natura di "**sanzioni mirate**" (c.d. "*targeted measures*"). Esse possono essere comparate a quelle adottate nel corso della crisi in Libia nel 2011-2012, mentre differiscono dalle sanzioni nei confronti della Jugoslavia (ovvero Serbia e Montenegro) e dell'Iraq, che hanno avuto invece

¹ Tali regolamenti trovano la loro base giuridica nell'art.215 del TFUE ed attuano alcune misure previste in Decisioni del Consiglio assunte nell'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) dell'Unione Europea e in base in particolare all'art.29 del TUE.

carattere generalizzato e come base giuridica anche risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.² In questa nota esamineremo uno dei settori principali dell'economia russa che è stato oggetto di misure restrittive, segnatamente il **settore dell'energia**, precisando il contenuto dei divieti e delle deroghe/autorizzazioni previste³. Nel prosieguo verranno richiamate alcune problematiche giuridiche che potrebbero sorgere rispetto alle sanzioni contro la Russia nel settore energetico, con particolare riferimento al **trasporto marittimo** che rappresenta uno dei modi principali per il trasferimento di beni e tecnologie in tale settore. A tale riguardo il Consiglio dell'UE ha adottato, l'8 aprile 2022, un **quinto pacchetto di nuove sanzioni** che includono, oltre al divieto di importazione (a partire dal 10 agosto 2022 per i contratti conclusi prima del 9 aprile 2022) di carbone dalla Russia, anche il divieto alle navi (ivi comprese le imbarcazioni da diporto) battenti bandiera russa di accedere ai porti dell'UE ma con alcune possibili deroghe, previa autorizzazione delle autorità competenti, ad esempio laddove la nave trasporti gas naturale o petrolio, come più avanti specificato (V. **Regolamento (UE) 2022/576 del Consiglio dell'8 aprile 2022** che modifica il Regolamento UE n.833/2014).

1. Quadro giuridico europeo delle sanzioni rispetto al settore energetico e al trasporto marittimo

Con le recenti misure restrittive adottate dall'UE tra fine febbraio ed inizio aprile 2022, si è in particolare voluto inasprire il quadro sanzionatorio rispetto al settore energetico russo, vietando la vendita e la fornitura in Russia di prodotti e tecnologie specifici per tale settore, compresa la relativa assistenza tecnica e finanziaria. A tale riguardo si segnala il citato **Regolamento (UE) 2022/576** che ha esteso il divieto di vendere, fornire, esportare beni e tecnologie adatti all'uso nella raffinazione del petrolio e nella liquefazione del gas naturale (elencati nell'allegato X del Regolamento n.833/2014) a qualsiasi persona fisica o giuridica stabilita in Russia e per un uso in Russia. Mentre il **Regolamento (UE) 2022/428 del Consiglio del 15 marzo 2022**, che modifica anch'esso il citato Regolamento (UE) n.833/2014, **introduce ulteriori restrizioni commerciali per quanto riguarda i nuovi investimenti nel settore dell'energia in Russia** (e sull'esportazione di tecnologie e servizi per l'industria dell'energia) nonché rispetto all'importazione dalla Russia di prodotti siderurgici (es. tubi di acciai inossidabili; grandi tubi saldati ecc.). In particolare, il Regolamento n. 428 modifica il precedente regime (applicabile dal luglio 2014 in virtù del citato Regolamento n.833/2014) basato su un sistema di autorizzazione preventiva alla vendita ed esportazioni di talune attrezzature o tecnologie (in particolare quelle da utilizzare per la prospezione e la produzione di petrolio in acque profonde, nell'Artico o nel settore dell'esplorazione dello "shale oil"), **introducendo, come regola generale, il divieto di vendita, fornitura, trasferimento o esportazione, diretta o indiretta, dei**

² Per quanto concerne un'analisi delle principali misure restrittive commerciali adottate in passato, dal conflitto nel golfo alla crisi Ucraina del 2014, v. F.M. di Majo "Contenuto ed ambito di applicazione delle sanzioni economiche ed incidenza sui rapporti contrattuali" nel libro "Mercati Insicuri" 2014, ed. Aracne e più specificamente rispetto alle sanzioni contro la Libia, v. F. M. di Majo "La ricostruzione economica della Libia e le misure restrittive adottate nell'ultimo decennio (2011-2021)" in Riv. Geotrade, giugno 2021, ed. Rubbettino.

³ Non viene qui trattato il regime sanzionatorio adottato dagli USA e da altri Paesi, quali la Gran Bretagna e il Giappone.

prodotti elencati nell'Allegato II del Regolamento (UE) n.833/2014 (in particolare "tubi dei tipi utilizzati" per oleodotti e gasdotti o per l'estrazione di petrolio, navifaro etc.), anche non originari dell'Unione Europea, *"a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Russia, comprese la sua zona economica esclusiva e la sua piattaforma continentale, o per un uso in Russia"*. L'estensione (introdotta già da qualche anno) dei divieti anche alla **Zona Economica Esclusiva (ZEE)** e alla piattaforma continentale russa (quest'ultima potrebbe essere più estesa della ZEE che può arrivare a massimo 200 miglia) conferisce un ampio ambito di applicazione oggettivo alle misure restrittive; si è voluto così includere evidentemente tutte le attività di sfruttamento da parte delle società russe delle risorse naturali delle aree marine (sul fondo del mare e nel relativo sottosuolo), incluso ovviamente l'Artico. È opportuno evidenziare che **tale divieto** viene però poi ristretto nella sua applicazione nella misura in cui **non si estende alle vendite, forniture o all'assistenza tecnica o finanziaria necessari per "il trasporto di gas naturale e petrolio, compresi i prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio, dalla Russia, o attraverso la Russia, nell'Unione"**. Il richiamo al *"trasporto"* non è molto chiaro, e se atto a ricomprendere anche le forniture per la realizzazione dei gasdotti e degli oleodotti, potrebbe ridurre fortemente la portata del divieto sopra citato. Appare invece evidente che sono esclusi dai divieti tutte le forniture, da parte di uno Stato membro dell'UE alla Russia, per assicurare il trasporto via nave di petrolio o gas naturale liquefatto (GNL)⁴. I divieti non trovano, altresì, applicazione, ma ciò solo fino al 17 settembre 2022 e purché l'autorità competente sia stata informata con un anticipo di almeno cinque giorni lavorativi, rispetto all'esportazione dei prodotti di cui al citato Allegato II del Regolamento (UE) n.833/2014 il cui obbligo discende da un contratto (o da un suo contratto accessorio) concluso prima del 16 marzo 2022. È poi previsto **un regime autorizzatorio** in base al quale le autorità competenti degli Stati Membri possono consentire, *"alle condizioni che ritengono appropriate"*, deroghe ai predetti divieti, qualora abbiano accertato che la vendita, la fornitura o l'esportazione dei beni di cui al citato Allegato II e la prestazione dell'assistenza tecnica o finanziaria, relativa a tali beni, sia necessaria *"per garantire l'approvvigionamento energetico critico all'interno dell'Unione"* oppure sia destinata *"all'uso esclusivo di entità di proprietà o sotto il controllo, esclusivo o congiunto, di una persona giuridica, un'entità od organismo registrati o costituiti a norma del diritto di uno Stato membro"*. Il Regolamento (UE) n. 428 del 15 marzo 2022 completa, modificando l'art. 3 bis del Regolamento n.833/2014, il ventaglio delle misure restrittive riguardanti il settore energetico, introducendo **un divieto generalizzato di acquisizioni e aumento di partecipazioni azionarie in società registrate o costituite in base al diritto russo** o di qualsiasi altro paese terzo e operanti **nel settore dell'energia in Russia**. Tale divieto riguarda anche la concessione di prestiti o crediti in favore di tali società. Anche in tale caso sono previste talune deroghe.

⁴ Nella Decisione (PESC) 2022/430 del Consiglio del 15 marzo 2022 viene peraltro precisato che i divieti di operazioni con soggetti listati (di cui allegato X, in cui figurano ad es. le società Rosneft, Gazprom neft etc.) non si applicano *"a operazioni strettamente necessarie per l'acquisto, importazione o il trasporto, diretti o indiretti, di gas naturale e petrolio, nonché titanio, alluminio, rame, nichel, palladio e minerali di ferro, dalla Russia o attraverso la Russia, nell'Unione, in un paese membro dello Spazio Economico europeo, in Svizzera o nei Balcani occidentali"* (disposizione così modificata dalla Decisione (PESC) 2022/578 dell'8 aprile 2022).

Dal quadro sopra esposto, le misure restrittive nel settore energetico, se si esclude il divieto di importazione di carbone, appaiono non avere una grande portata in quanto sono diverse le fattispecie ovvero le attività che non ricadono nei divieti o che possono essere escluse dai divieti in virtù di specifiche autorizzazioni da parte degli Stati membri. Quest'ultimi hanno soltanto l'obbligo poi di informare gli altri Stati membri e la Commissione di tutte le autorizzazioni rilasciate, ma ciò non assicura certamente l'uniformità tra gli Stati membri quanto all'applicazione del regime autorizzatorio.

Per quanto concerne il **trasporto marittimo**, che si collega al settore energetico nella misura in cui rappresenta uno dei principali mezzi di trasporto di taluni prodotti energetici, le relative sanzioni, come già indicato, riguardano **il divieto, dal 16 aprile 2022, di ingresso nei porti dell'UE "a qualsiasi nave registrata sotto la bandiera russa"** (ivi incluse quelle navi che sono passate da tale "bandiera" ad altra "bandiera" di altro Stato dopo il 24 febbraio 2022). Deroghe a tale divieto possono essere autorizzate dalle autorità degli Stati membri (in questo caso, in Italia, dall'Autorità Marittima⁵), "alle condizioni che ritengono appropriate", dopo aver accertato che l'accesso a un porto da parte di una nave battente bandiera russa sia necessario per l'acquisto, l'importazione o il trasporto di gas naturale e petrolio, ivi compresi i prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio, e di altri prodotti minerali (quali l'alluminio, il rame etc.) oppure laddove tale accesso sia necessario, ad esempio, per l'importazione di taluni prodotti agricoli o alimentari. Altre misure restrittive specifiche al trasporto marittimo sono contenute nel **Regolamento (UE) 2022/394 del 9 marzo 2022** che ha imposto il divieto di vendere solo talune apparecchiature di navigazione e di radiocomunicazione, elencate in un allegato del predetto Regolamento, a qualsiasi persona fisica o giuridica in Russia o per un uso in tale Paese, o per la collocazione a bordo di una nave battente bandiera russa⁶. Ma anche in questo caso i divieti prevedono diverse deroghe, ad esempio, laddove si tratti di vendita o fornitura dei predetti beni e tecnologie per un uso non militare e per utenti finali non militari e destinati alla sicurezza marittima. Il **trasporto marittimo** potrà essere invece colpito indirettamente dalle misure restrittive individuali, ad esempio, laddove la proprietà della nave dovesse essere detenuta da una persona o società russa "listata"⁷ o ad una società controllata da quest'ultima o comunque riconducibile ad una persona fisica o giuridica "listata". In tal caso la nave potrebbe, infatti, essere oggetto di una misura di "congelamento" ai sensi del citato Regolamento (UE) n.269/2014. Rimane

⁵ Con una circolare del 15 aprile 2022 il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto ha fornito alcuni elementi per meglio definire l'ambito di applicazione del citato divieto: <https://www.guardiacostiera.gov.it/normativa-e-documentazione/Documents/Circolare%20nds%2010%20protocollata.pdf>

⁶ Si fa presente che tra i "beni di lusso" che in virtù del Regolamento (UE) 428 del 15 marzo 2022 ricadono nei divieti di vendita in favore di soggetti russi o per un uso in Russia, figurano anche le vendite di navi per il trasporto delle merci, le navi traghetto e da crociera e altre navi ed imbarcazioni da diporto.

⁷ Trattasi di persone fisiche o giuridiche (responsabili di azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina) che figurano nell'Allegato I del Regolamento (UE) n. 269/2014, più volte modificato. Tale allegato include, sulla base del Regolamento (UE) 2022/330 del 25.02.2022, anche "le persone e le entità che forniscono un sostegno al Governo della Federazione russa e ne traggono vantaggio, le persone e le entità che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa [...]" (v. quinto considerando Regolamento di esecuzione (UE) 2022/427 del 15 marzo 2022).

incerto, invece, se sia possibile operare il fermo e il sequestro della nave (v. par. successivo) laddove, dai controlli effettuati dalle autorità competenti, dovesse emergere che **il materiale che viene caricato o scaricato sulla/dalla nave ricade nei divieti di cui al settore energetico di cui al citato Regolamento n. 428 del 15 marzo 2022**, ovvero che la merce ricade tra i beni o tecnologie a duplice uso di cui al nuovo lungo elenco dell'Allegato VI del Regolamento (UE) n. 2022/238 del 25 febbraio 2022. Per poter comunque avere un aggiornamento in tempo reale delle merci che ricadono nei divieti, un utile strumento è rappresentato dalla consultazione della banca dati Taric e della sezione speciale del portale dell'Agenzia delle dogane, dedicata alla crisi Russia-Ucraina (v. anche nota del 2 marzo n. 99410 dell'Agenzia delle Dogane)⁸.

2. Le problematiche giuridiche collegate alle misure restrittive

Come avvenuto in passato rispetto all'embargo ad esempio nei confronti dell'Iraq, della Serbia e/o della Libia, anche nel caso delle sopra illustrate **misure restrittive nel settore energetico e nel trasporto marittimo** è verosimile che esse possano far sorgere questioni giuridiche ricorrenti nelle ipotesi di embargo, ivi incluse le problematiche relative ai seguenti aspetti: a) fermo delle navi sospettate di concorrere nella violazione delle misure restrittive; b) congelamento dei beni (ivi comprese imbarcazioni) e alla loro gestione, la cui proprietà è riconducibile ad un soggetto "listato"; c) accertamento della validità dei contratti collegati con un contratto ricadente nei divieti di cui alle misure restrittive; d) effetti delle misure restrittive nell'esecuzione dei contratti a lunga durata.

(a) Fermo delle navi sospettate di concorrere nella violazione delle misure restrittive

Tale la problematica riguarda il fermo delle navi sospettate di concorrere nella violazione delle misure restrittive, in quanto trasportano merci che ricadono nei divieti di esportazione in Russia anche per effetto di "triangolazioni commerciali". Al riguardo, occorre innanzitutto precisare che le sanzioni nei confronti della Russia non contemplano, come è avvenuto ad esempio nei confronti della Jugoslavia, ovvero Serbia e Montenegro (v. art. 10 del Regolamento 93/990/CE del 26 aprile 1993 in conformità alla risoluzione n. 820 del 1993 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite), una disposizione specifica che autorizzi il **fermo rispetto alle navi sospettate di aver violato l'embargo (in considerazione della merce trasportata) e la successiva confisca qualora la violazione venga accertata**. Nel caso delle sanzioni nei confronti della Serbia, una siffatta previsione si giustificava nella misura in cui gli Stati Membri erano chiamati, sulla base delle citate risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e dei Regolamenti UE, a dare esecuzione non solo ad un divieto generalizzato di esportazione di tutte le merci verso tale Paese (e anche di importazione), ma anche all'ingresso di qualsiasi forma di traffico commerciale nelle acque territoriali della Serbia e Montenegro. Per quanto concerne le misure di "fermo" della nave non dovrebbero trovare applicazione, in relazione ai divieti di esportazione verso la Russia di beni e tecnologie relative al settore energetico, le disposizioni di cui alla Direttiva 2009/16/CE sui controlli dello Stato di approdo⁹. Tale

⁸ <https://adm.gov.it/portale/web/guest/tariffa-doganale-taric>

⁹ Direttiva recepita in Italia per opera del D.lgs. n.53 del 24 marzo 2011

Direttiva è, infatti, unicamente rivolta ad assicurare l'osservanza delle norme dell'UE ed internazionali pertinenti in materia di *"sicurezza marittima, tutela dell'ambiente marino e condizioni di vita e lavoro a bordo delle navi battenti tutte le bandiere"* (art. 1, lett. a). Ciò premesso, un tema che potrebbe emergere nelle misure restrittive nel settore energetico nei confronti della Russia, analogamente a quanto è avvenuto all'epoca dell'embargo contro la Jugoslavia (Serbia e Montenegro), è quello delle **triangolazioni commerciali**, via trasporto marittimo, volte ad eludere i divieti attraverso il coinvolgimento di imprese intermediarie di paesi non colpiti dalle sanzioni. Secondo un orientamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato, in tal caso non sussisterebbe, in linea di principio, la responsabilità del vettore marittimo, in quanto non può essere imposto al vettore anche l'obbligo *"di compiere indagini investigative intese ad accertare se l'operazione commerciale abbia un destinatario finale diverso da quello risultante documentazione in suo possesso"* (Consiglio di Stato, sentenza del 9 gennaio 1996, n.36).

(b) Congelamento dei beni (ivi comprese imbarcazioni) e alla loro gestione, la cui proprietà è riconducibile ad un soggetto "listato"

Le misure coercitive nella forma del **"congelamento"** (*freezing*) che gli Stati membri dell'UE adottano in virtù delle misure restrittive individuali¹⁰, come sopra anticipato, potrebbero avere ad oggetto anche mezzi di trasporto marittimo di proprietà non formalmente di persone fisiche o giuridiche "listate", ma di cui è dimostrata la riconducibilità a queste ultime. In merito alla misura del congelamento, vengono in rilievo le tre problematiche di carattere generale che seguono.

b.1) La possibilità di procedere al congelamento di una nave di proprietà di un soggetto "listato" qualora essa sia attualmente noleggiata (attraverso un contratto di *charter party*) **da un soggetto non listato per lo svolgimento di un'attività che non ricade nei divieti delle sanzioni contro la Russia.** A tale riguardo sussistono alcuni precedenti giurisprudenziali, sempre in relazione ai contenziosi originati dalle sanzioni contro la Serbia, che hanno coinvolto anche la Corte di giustizia dell'UE (ad esempio il noto caso *Bosphorus* relativamente al noleggio di un aeromobile)¹¹. Tenuto conto però che si tratta di precedenti relativi ad un embargo a carattere generalizzato, la loro eventuale applicazione analogica alle misure restrittive contro la Russia andrà accertata "caso per caso" e alla luce delle considerazioni di cui al successivo punto b.2.

b.2) L'applicazione del congelamento della nave qualora la proprietà sia di una società controllata da un soggetto "listato" o comunque riconducibile ad un soggetto "listato" (nella misura in cui venga accertato che quest'ultimo sia il titolare effettivo della società proprietaria della nave, ad esempio tramite una società di copertura)¹². A tale riguardo il Regolamento (UE) n. 269/2014 utilizza una **definizione**

¹⁰ Che fanno capo al Regolamento (UE) n. 269/2014, come modificato da ultimo dal Regolamento di esecuzione (UE) 2022/427 del Consiglio del 15 marzo 2022. I regolamenti di esecuzione vengono adottati sulla base di quanto previsto dall'art.14, par.1 del citato Regolamento "madre" n. 269/2014.

¹¹ Sentenza della Corte di giustizia dell'UE del 30 luglio 1996, causa C-84/95.

¹² A tale riguardo utili indicazioni sono rinvenibili nell'Aggiornamento (del 4 maggio 2018, n. 8519) delle *"best practices"* del Consiglio dell'UE per l'attuazione effettiva di misure restrittive

molto ampia al fine di dimostrare la riconducibilità di un bene ad un soggetto listato; per cui il congelamento potrà essere operato, in linea di principio, tutte le volte in cui i vettori marittimi siano *“posseduti, detenuti o controllati, direttamente o indirettamente”* da una persona fisica o giuridica “listata”, fermo restando la problematica sopra indicata del caso del noleggio della nave. Il **Decreto Legislativo n.109/2007**, con il quale l’Italia ha disciplinato la procedura interna per procedere al congelamento dei beni, prevede una definizione ancora più ampia, includendo i beni posseduti, detenuti o controllati, *“anche parzialmente, direttamente o indirettamente, ovvero per interposta persona fisica o giuridica, da parte di soggetti designati¹³, ovvero da parte di persone fisiche o giuridiche che agiscono per conto o sotto la direzione di questi ultimi”*. Questa formula molto ampia espone le aziende italiane al rischio di vedersi coinvolte, indirettamente e in buona fede, nell’applicazione delle misure restrittive nella misura in cui la gran parte di esse esporta la merce via nave, resa *ex-works* (franco fabbrica), delegando quindi a terzi l’intera catena logistica e quindi anche la scelta dell’armatore (spesso non italiano).

b.3) L’amministrazione della nave durante il periodo di congelamento. In merito a quest’ultimo punto, appare opportuno innanzitutto evidenziare che la misura del *“congelamento”¹⁴*, introdotta nel nostro ordinamento attraverso il D. Lgs. n. 109/2007, rappresenta un nuovo istituto giuridico non assimilabile alla confisca. **Il congelamento non ha, infatti, natura espropriativa né ablatoria**, ed è finalizzato ad impedire temporaneamente l’utilizzazione di beni e/o risorse economiche che potrebbero contribuire al finanziamento delle attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, e ciò per il solo periodo di tempo in cui le sanzioni internazionali nei confronti di tali paesi rimangono in vigore. Il congelamento è quindi una misura che si avvicina più alla misura cautelare del sequestro conservativo, ma distinguendosi da esso perché non è finalizzato a salvaguardare una pretesa creditoria. **La natura temporanea del congelamento rende dunque necessario l’approntamento di misure e meccanismi atti a garantire la conservazione e, ove necessario, la corretta amministrazione dei beni e delle risorse economiche oggetto del provvedimento.** In particolare, siffatto regime impone allo Stato degli obblighi di custodia, conservazione ed amministrazione, disposti dall’art. 12 del **D. Lgs. n. 109/2007** che demanda tali compiti all’Agenzia del demanio, disciplinandone analiticamente l’attuazione¹⁵. Le spese necessarie alla custodia ed amministrazione

(v. paragrafi 62 e ss.) nonché nei rapporti del 2012 del *Panel of Experts* che ha coadiuvato il Comitato Sanzioni sulla Libia istituito dal Consiglio di Sicurezza. v. La Comunità Internazionale – Quaderno n.12 (dicembre 2012) – *“Giornate di studio sulla Libia”*, organizzate presso la SIOI dal Prof. Luigi Ferrari Bravo e dall’avv. Francesco Maria di Majo.

¹³ Trattasi delle persone fisiche o giuridiche “listate” (v. nota 6).

¹⁴ Per “congelamento”, ai sensi del D.Lgs. n.109/2007, la cui definizione è simile a quella contenuta nel Regolamento (Ue), n.208/2014, si intende, con riferimento ai fondi, *“il divieto di accesso ad essi, di movimentazione, trasferimento, modifica o gestione”* e, con riferimento alle risorse economiche, *“il divieto di trasferimento, disposizione o, al fine di ottenere in qualsiasi modo fondi, beni o servizi, utilizzo delle stesse quale vendita, locazione, affitto o costituzione di diritti di garanzia”*. I provvedimenti amministrativi di congelamento di fondi o risorse economiche debbono essere notificati agli interessati e per la loro impugnazione è prevista dall’art. 14 del D. Lgs. n. 109/2007 la competenza territoriale esclusiva del TAR Lazio.

¹⁵ Ai sensi dell’art.12 del D.Lgs. n.109/2007 (art.12) è previsto che l’Agenzia del demanio possa provvedere all’amministrazione dei fondi e delle risorse economiche congelate direttamente

sono finanziate attraverso i frutti ove esistenti e, in caso di insufficienza, sono anticipate dall'erario, *“con diritto di recupero nei confronti del titolare del bene in caso di cessazione della misura di congelamento”* (art.12, comma 8). Non è chiaro, dunque, se il diritto di recupero possa essere esercitato anche in pendenza del congelamento. Tale aspetto assume particolare rilevanza nell'ipotesi di **congelamento di navi o imbarcazioni da diporto di notevoli dimensioni (maxi-yachts)**, in relazione agli elevati costi di stazionamento presso strutture portuali italiane, pubbliche o private, nonché alla necessità di provvedere alle **coperture assicurative delle unità congelate** che debbano eventualmente essere trasferite da un porto di stazionamento ad un altro, in tutti i casi (in verità assai frequenti) nei quali sia intervenuta sospensione delle coperture preesistenti da parte degli assicuratori a motivo del provvedimento di congelamento. A tale riguardo, come è emerso dalle notizie di stampa, la GdF ha recentemente effettuato alcuni sequestri ovvero *“congelamenti”* (es. nei porti di Imperia, Sanremo e Trieste) di *maxi-yacht* riconducibili a soggetti russi listati, sulla base verosimilmente di indagini economiche-finanziarie. I congelamenti, attuati in esecuzione dei recenti regolamenti dell'UE e quindi anche del citato D.Lgs. n. 109/2007, vengono preceduti da un Decreto del MEF, adottato su proposta del Comitato di Sicurezza Finanziaria, ai sensi dell'art.4 del D.Lgs. 109/2007, con il quale viene accertato non solo quanto sopra esposto al punto b.2) ma anche che i beni da congelare rientrano nella definizione di *“risorse economiche”*, di cui all'art.1 del Regolamento (UE) n. 269/2014, ovvero tra le *“attività di qualsiasi tipo, tangibili o intangibili, mobili o immobili, che non sono fondi ma che possono essere utilizzate per ottenere fondi, beni o servizi”*¹⁶.

(c) Accertamento della validità dei contratti collegati con un contratto ricadente nei divieti di cui alle misure restrittive

Tale problematica ha un rilievo sul piano civilistico (come già emerso nei contenziosi nell'applicazione delle sanzioni contro l'Iraq e la Serbia), ed ha ad oggetto la **questione giuridica del “collegamento negoziale” tra i contratti (es. di fornitura)**. In questo caso il tema che viene in particolare in rilievo è se possa ritenersi lecita la subfornitura di materiale tecnologico intervenuta tra due imprese italiane, con esecuzione e consegna in territorio italiano, di un bene che era destinato ad essere esportato in Russia e che rientra tra quelli per cui vige il divieto all'esportazione.

(d) Effetti delle misure restrittive nell'esecuzione dei contratti a lunga durata

Le sopra citate misure restrittive adottate nel settore dell'energia, avranno verosimilmente un **impatto significativo nell'esecuzione dei contratti a lunga durata aventi ad oggetto beni o tecnologie ricadenti nei divieti di vendita, fornitura o esportazione in Russia nel settore energetico**. In tali casi le misure restrittive rappresentano un provvedimento cogente emanato da un potere sovrano (*factum*

ovvero mediante la nomina di custodi o amministratori, questi ultimi designati di norma tra funzionari di pubbliche amministrazioni ovvero, per il caso di aziende o imprese, anche tra avvocati o dottori commercialisti.

¹⁶ Tale Decreto ha anche in questo caso una definizione più ampia rispetto a quella del Regolamento UE n.269/2014.

principis) così da rendere illecito l'adempimento del contratto colpito dalle misure restrittive (salvo ovviamente l'applicazione della deroga temporale prevista dal Regolamento n. 428 del 15 marzo 2022 e le deroghe sottoposte ad autorizzazione). Tali misure integrano pertanto una causa di **impossibilità sopravvenuta**, da cui l'art.1256 cc fa discendere, a seconda dei casi, la **risoluzione del contratto o la sospensione se l'impossibilità è solo temporanea** e in tal caso finché essa perdura, il debitore non è responsabile del ritardo nell'adempimento (anzi se il debitore è un soggetto dell'UE ad esso sarà addirittura vietato adempiere). Al momento le misure restrittive nel settore energetico dovrebbero avere un carattere temporaneo, e quindi i contratti colpiti da tali misure non potrebbero, in linea di principio, essere risolti. Nel caso in cui la persona fisica o giuridica di uno Stato membro abbia eseguito la propria prestazione (caratteristica) prima dell'introduzione delle misure restrittive, sarà peraltro possibile che le autorità competenti (in Italia il Comitato di Sicurezza Finanziaria) autorizzino il pagamento da parte del soggetto russo della somma prevista in contratto in favore di tale soggetto UE (v. art. 6 del Regolamento UE n.269/2014).

Una problematica differente potrebbe sorgere per quei contratti non colpiti dalle sanzioni, ad esempio per il momento i contratti di approvvigionamento di gas russo, rispetto ai quali le vicende della crisi ucraina potrebbero aver però **alterato in modo sostanziale l'equilibrio tra le prestazioni pattuite** (ad es. una prestazione potrebbe essere diventata particolarmente onerosa). In tal caso potrebbe nascere la pretesa della parte svantaggiata a rinegoziare le condizioni contrattuali; aspetti che vengono solitamente disciplinati dalle clausole di *hardship* contenute nei contratti internazionali¹⁷. Per quanto attiene **le problematiche sull'esecuzione dei pagamenti** relativi all'acquisto di gas rispetto al quale è stato recentemente imposto dalla Russia, con legge, **l'obbligo di pagamento in rubli**, risulta che esse, a prescindere del loro eventuale impatto sull'equilibrio contrattuale, potrebbero essere superate attraverso l'apertura di due conti correnti, uno in euro e uno in rubli, presso banche non ancora sanzionate (come ad esempio la *Gazprombank*) che provvederanno ad effettuare la conversione in rubli dei pagamenti in euro.

Il sopra delineato contesto renderà probabilmente comunque difficile l'esecuzione di tutti quei contratti per l'approvvigionamento di gas e petrolio russo che i Governi dell'Europa occidentale non intendono ancora far ricadere nell'ambito delle sanzioni, in quanto la loro interruzione creerebbe notevoli ripercussioni al fabbisogno energetico dei loro paesi. A tale riguardo degno di rilievo è il **recente piano della Commissione europea, REPowerEU**, volto ad accelerare la transizione dell'UE verso l'energia sostenibile (ad esempio aumentando anche la produzione e dell'importazione di idrogeno verde), al fine di rendere indipendente l'Europa dall'importazione di gas, petrolio e carbone dalla Russia¹⁸. Tale obiettivo è stato ribadito nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 25 marzo 2022.

¹⁷ v. F.M. di Majo, "La tutela degli investimenti in Nord Africa tramite specifiche clausole contrattuali (le clausole di *hardship* e l'adattamento dei contratti di lunga durata)" in La Comunità Internazionale, quaderno 16, 2015

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0108&from=EN>