

# Considerazioni introduttive su prassi, strategia ed utilità delle sanzioni economiche e finanziarie

di Paolo Quercia e Mario Emanuele Maiolini

## 1. Introduzione

L'uso delle sanzioni economiche come strumento politico strategico si perde nella notte dei tempi e non è sbagliato ritenere che esso sia tanto antico quanto la guerra. Sicuramente l'utilizzo delle sanzioni economiche per finalità politico-militari precede di secoli la formazione degli Stati moderni, confermandole come uno strumento insopprimibile degli stessi rapporti di potenza tra gli attori internazionali. Le prime notizie relative all'uso della sanzione economica come strumento di condizionamento della volontà dell'"opponente" risalgono ai tempi delle città-Stato greche. La stessa guerra del Peloponneso tra Sparta ed Atene del quinto secolo avanti cristo fu preceduta dal cosiddetto Decreto contro i Megaresi, un atto legislativo di Atene contro la città – stato che aveva scelto di sottomettersi a Sparta<sup>1</sup>. L'atto, voluto da Pericle nel 432 a.c., avveniva in un periodo di pace tra Sparta ed Atene, essendo ancora vigente il trattato di pace trentennale del 446 a.c., e proibiva ai cittadini di Megara di utilizzare i porti ed i mercati di Atene e del suo impero, la Lega Delio-Attica<sup>2</sup>. A tutti gli effetti esso può essere considerato il primo embargo economico della storia varato in tempo di pace. Nel 431 a.c., un anno dopo l'introduzione delle sanzioni di Atene contro Sparta, scoppiò la trentennale guerra del Peloponneso tra le due città-stato rivali. Gli storici sono ancora oggi divisi sulle vere motivazioni che stanno dietro l'embargo economico ateniese e soprattutto sul fatto se furono proprio le sanzioni economiche contro Megara ad aver causato la guerra, il cui scoppio andrebbe dunque attribuito ad Atene. Questa fu la versione di Sparta che, ritenendo violata la tregua, dichiarò guerra.

---

<sup>1</sup> La città-stato di Megara aveva già rappresentato il casus belli della prima guerra del Peloponneso del 460 a.c., quando abbandonò l'alleanza con Sparta schierandosi con Atene.

<sup>2</sup> Secondo Donald Kagan, lo storico statunitense famoso per la sua Guerra del Peloponneso, i Decreti Megarei equivalgono ad un vero e proprio embargo economico senza comportare una violazione al Trattato di Pace e furono voluti da Pericle prevalentemente come monito verso terze parti. Più esattamente "*What happened here was that at a certain point in that winter, the Athenians passed a decree of the assembly, which forbade the Megarians from trading (...) from using the harbor of the Piraeus, from using the agora of Athens, or from using any of the ports of the empire. (...) I'm being extremely technical and careful about this. If I were not I'd be simply saying that they were barring the Megarian trade from anywhere in the Athenian Empire. (...) [Con i Decreti Megarei] Pericles wasn't trying to wipe them out, he wasn't trying to take them out of business, he was trying to show not so much them, but other Spartan allies that the Athenians could hurt them in ways that they had not been hurt before without going to war and dragging the Spartans in*". Vedi D. Kagan, *The Peloponnesian War*, Parte II, Lezione 19 del Corso di Introduzione alla Storia della Grecia Antica, Open Yale Courses, 13 novembre 2007.

## 2. *Questioni aperte su natura e definizione delle sanzioni economiche internazionali*

Il dilemma sulla natura delle sanzioni e sulla identificazione delle reali intenzioni e degli obiettivi strategici di chi vi ricorre diverrà un classico dibattito ricorrente tra gli storici e i commentatori dei secoli a venire. Esso sarà sempre frutto di divergenti interpretazioni a causa della natura duttile e camaleontica tipica delle sanzioni economiche, che possono assumere le più differenti forme e gradazioni, oltreché fungere da vettore dei più disparati interessi. Semplificando, esse possono essere viste sia come un “alternativa liberale alla guerra” che come lo straripamento del *warfare* in tempi di pace e nell’ambito di pacifiche relazioni economiche internazionali. Le sanzioni economiche possono dunque essere viste sia come strumenti di pace e di *conflict resolution* che come la fase preparatoria di un vero conflitto militare e la sua anticipazione con altri mezzi.

Il fatto che le sanzioni economiche sono antiche come la storia delle civiltà, e spesso sono inestricabilmente collegate alla guerra, è di per sé già un’indicazione del profondo significato che gli scambi commerciali hanno in ogni sistema internazionale; essi non possono essere isolati dalla dimensione politica e militare, né possono affrancarsi dalla grammatica dei rapporti di forza, che spesso regolano e determinano la natura politico-strategica sia dei rapporti economici che della loro interruzione. Anche dal punto di vista storico, è difficile sottrarre la categoria delle sanzioni economiche dalla sua posizione di ancillarità rispetto al livello strategico, di cui restano inevitabilmente uno strumento.

## 3. *Le sanzioni economiche dopo il 9/11 e l’evoluzione verso il “financial warfare”*

Un’analisi della storia delle sanzioni economiche<sup>3</sup> multilaterali mostra come il ricorso alle sanzioni e la tipologia di misure adottate è una funzione del tipo di assetti internazionali vigenti, e soprattutto della tipologia di ordine internazionale esistente, delle sue regole di funzionamento e di *balance of power*.

Scarsamente utilizzate durante la guerra fredda – si registrano solo due casi molto specifici, quello della Rhodesia del 1966 e quello del Sud Africa del 1977 – le sanzioni conoscono un autentico *boom* dopo il crollo del muro di Berlino nei primi anni novanta<sup>4</sup>. L’illusione di un mondo unipolare e quelle sulle capacità di *governance* del sistema onusiano portarono, assieme alle crisi geopolitiche conseguenti al crollo del blocco comunista, ad una stagione di esteso attivismo che ha

<sup>3</sup> Per un’analisi delle sanzioni economiche internazionali dagli anni trenta agli anni ottanta vedi G. C. Hufbauer, J. J. Schott, A. Elliot, *Economic sanctions reconsidered: history and current policy*, Institute for International Economics, 1990. Per una revisione critica dello stesso libro vedi R. A. Pape, *Why economic sanctions do not work?*, International Security, Vol. 22, No. 2, 1997, pp. 90 – 136.

<sup>4</sup> Solo dal 1990 al 1994 esse furono applicate secondo mandato delle Nazioni Unite in otto casi: Iraq 1990, Jugoslavia 1992, Libia 1992, Somalia, 1992, Liberia 1992, Haiti 1994, Angola (UNITA) 1994, Rwanda 1994.

visto un sempre più ampio numero di Risoluzioni del CdS, l'aprirsi della stagione delle missioni militari di pace e l'impiego sempre più ampio di sanzioni economiche all'interno di crisi internazionali. La nuova stagione d'interventismo internazionale vede la necessità di ampliare la cosiddetta "curva della forza", aumentando il più possibile la gamma, che inizia ad essere sempre più estesa, e che va dalla protesta diplomatica fino all'intervento militare<sup>5</sup>.

Il bilancio degli anni novanta non è stato particolarmente positivo dal punto di vista dell'efficacia delle sanzioni economiche e anche dal lato del loro costo umanitario<sup>6</sup>. Il caso dell'Iraq degli anni novanta rappresenta un esempio piuttosto evidente, di cui probabilmente stiamo pagando le conseguenze ancora oggi, vista l'estrema difficoltà di ricostruire un paese una volta azzeratene la struttura industriale e liquidatane quella statuale.

La scarsa efficacia delle sanzioni economiche, unita agli effetti indiscriminati sulla popolazione e a quelli collaterali (criminalizzazione dell'economia, contrabbando ecc.) hanno progressivamente portato, sul finire degli anni novanta, a sviluppare delle riflessioni sulla necessità di una evoluzione dei meccanismi sanzionatori, con il graduale abbandono delle sanzioni generaliste (*comprehensive*) in favore di quelle "smart", o di nuova generazione. Quest'ultime, definite anche "targeted", prevedono l'adozione di misure mirate a colpire le élite politiche, militari ed economiche del paese e quelle *commodity* ritenute strategiche.

Le sanzioni *targeted* sono basate sul principio del *listing*, ovvero sulla creazione di liste ristrette e nominativi di destinatari delle sanzioni, siano essi persone fisiche, giuridiche o altre entità. Questi gruppi ristretti vengono trattati come uno Stato nello Stato, come un sottogruppo distinto rispetto alla generalità della popolazione, ma anche degli altri corpi dello Stato e degli organi di governo.

L'affermarsi di sanzioni economiche sempre più mirate ha avuto un notevole impulso dopo l'undici settembre 2001, quando l'elevato rischio alla sicurezza nazionale e la natura asimmetrica della minaccia ha portato a concentrare un'enorme quantità di risorse sulla costruzione di capacità di sanzionare i network terroristici e bloccare i loro canali di finanziamento. Con la nascita di quello che è stato definito il *financial warfare*<sup>7</sup>, la strategia delle sanzioni internazionali compie un nuovo salto di qualità, concentrando tutta la sua forza di contrasto sulla centralità degli strumenti finanziari, che costituiscono un passaggio obbligato per le transazioni internazionali sia del settore pubblico che privato. Il clima unico creatosi dopo gli attentati dell'undici settembre ha reso possibile la costruzione di un sistema globale finanziario integrato, sufficientemente trasparente, basato sul dollaro come valuta di riserva mondiale e sulla centralità e stabilità di New York come centro finanzia-

<sup>5</sup> G. C. Hufbauer, *Trade as a weapon*, Peterson Institute for International Economics, 1999.

<sup>6</sup> Vedi J. Marcus, *Analysis: do economic sanctions work?* BBC Middle East, 26 luglio 2010.

<sup>7</sup> Sulle capacità del potere finanziario di combattere il terrorismo, uno dei massimi teorici statunitensi è Juan C. Zarate, già consulente per la Sicurezza Nazionale e *Assistant Secretary* al Tesoro del presidente G. W. Bush, ora esperto per il CSIS. Vedi J. C. Zarate, *Treasury's war: the unleashing of a new era of financial warfare*, 2013. Dello stesso autore vedi anche *Beyond Sanctions*, *National Review*, 4 ottobre 2010 e *The coming financial wars*, *Parameters* 43(4), Winter 2013, pp. 87 – 97.

rio globale. Fondamentale è stata la cooperazione governativa in materia di anti-riciclaggio, e l'adozione da parte di banche, assicurazioni ed istituti finanziari di regole e procedure di trasparenza, di regolamentazione e di procedure per lo scambio costante d'informazione. Gli attori finanziari sospetti sono stati progressivamente isolati dallo stesso sistema bancario in quanto, nel nuovo clima creatosi dopo l'11 settembre, il rischio di restare coinvolti in transazioni illecite era divenuto troppo elevato<sup>8</sup>. Ben presto divenne evidente che il meccanismo messo in piedi dagli USA per combattere il terrorismo ed i suoi canali finanziari dopo l'11 settembre poteva essere efficacemente utilizzato, non solo contro i *network* qaedisti, ma anche contro i cosiddetti Stati canaglia – ed in verità contro qualsiasi altro Stato – per i motivi più diversi, ma con lo stesso metodo: isolare gli Stati e i loro governanti dai circuiti finanziari internazionali. Gli strumenti dell'antiterrorismo finanziario elaborati sotto l'amministrazione Bush divengono progressivamente strumenti di politica estera e di sicurezza, fino ad acquisire un posto di non secondaria importanza all'interno della dottrina della sicurezza nazionale americana, e saranno ulteriormente sviluppati sotto l'amministrazione Obama. A nostro avviso, tuttavia, questa lunga evoluzione ha la sua origine ancora più indietro nel tempo rintracciandosi già nelle politiche dei primi anni novanta del presidente Clinton con il cosiddetto "*assertive multilateralism*": una visione neo-wilsoniana della sicurezza collettiva basata su un ruolo sempre più interventista delle Nazioni aprendo il campo per un ampio ricorso alle sanzioni economiche.

Questa lunga evoluzione è dunque approdata a sviluppare ulteriormente le sanzioni concepite in funzione anti-terroristica, come strumenti da impiegare in modo alternativo alla guerra contro Stati sovrani, come la Corea del Nord, la Siria e soprattutto, nel 2010 – 2013, l'Iran.

La crisi Ucraina ed il primo blando avvio di sanzioni statunitensi contro la Russia rappresentano ora il banco di prova più difficile per questa nuova tipologia di strumento, concepito per essere utilizzato in maniera incrementale contro attori non statuali (gruppi terroristici o criminali) e poi contro i c.d. Stati canaglia. Se dovesse consolidarsi la volontà dell'amministrazione Obama di attuare delle ritorsioni finanziarie contro Mosca per via della sua politica verso l'Ucraina, assisteremmo ad un'ulteriore evoluzione dello strumento, un impiego di sanzioni finanziarie individuali e mirate, contro una potenza globale. Ciò rappresenterebbe una prima assoluta, e – al tempo stesso – un'occasione per testare la validità di tale strumento in un contesto diverso. Al momento in cui scriviamo, le sanzioni si sono dimostrate insufficienti come deterrente, anche se sembrerebbero in grado di produrre già i primi effetti negativi sull'economia russa (flessione del pil, fuga di capitali, indebolimento del rublo<sup>9</sup>). Nonostante vi sia chi ritiene che le sanzioni contro Mosca, se spinte fino in fondo, potrebbero mettere completamente in ginocchio l'economia russa, appare evidente che proprio a causa dell'ampiezza dell'economia russa e del

<sup>8</sup> Vedi J. Zuan, *The coming financial wars*, cit. p. 89.

<sup>9</sup> Cfr. Olga Tanas, *Russian GDP growth slows as investment sags on sanctions*, Bloomberg news, 21 maggio 2014.

suo elevato grado di integrazione nel sistema energetico e finanziario globale, esse non potranno né essere significativamente sviluppate, né sortire l'effetto di modificare sostanzialmente la strategia di Mosca in Ucraina.

Nel mentre si discute di nuovi *round* di sanzioni finanziarie statunitensi contro la Russia, non solo l'Europa è drammaticamente spaccata tra Paesi favorevoli e Paesi contrari<sup>10</sup>, ma la stessa *business community* statunitense appare essere confusa dagli sviluppi<sup>11</sup>.

#### 4. La permanente rilevanza odierna delle sanzioni

Il fatto che il cuore della discussione odierna sulla crisi Ucraina sia sostanzialmente circoscritto all'uso o meno delle sanzioni economiche in risposta alle azioni di Mosca, è già di per sé un chiaro segnale di quella che viene comunemente ritenuta essere in molti casi la vera "forza" delle sanzioni economiche: la mancanza di alternative percorribili. Pochi altri strumenti hanno la stessa capacità di mescolare effetti economici, potenza politica e risposta strategica di fronte a crisi internazionali di bassa o media intensità.

Per capire però se uno strumento funziona o meno non bisogna misurarlo solo sulla sua conformità con una scenario auspicato bensì con la capacità di produrre uno degli effetti desiderati e necessari. Tradizionalmente le sanzioni venivano definite come quelle azioni miranti a danneggiare l'economia di un Paese nel suo insieme, attraverso la riduzione del suo commercio internazionale, per costringerlo a modificare un suo comportamento<sup>12</sup>. Ciò non vuol dire che la modifica del comportamento è l'unico metro del funzionamento della sanzione. Il Paese colpito, attuando una scelta strategica, sceglie se modificare il proprio comportamento o pagare il prezzo economico (e quindi sociale) del mancato conformarsi al comportamento prescritto. La maggioranza dei paesi colpiti da embargo preferisce solitamente pagare il prezzo economico piuttosto che modificare il proprio comportamento. Dunque, nel caso in cui la Russia non sia disponibile a modificare le sue posizioni sull'Ucraina, l'efficacia delle sanzioni contro la Russia potrà essere misurata, nel medio periodo, in termini di diminuzione del prodotto interno lordo russo, depurandolo da altri fattori che possono avervi concorso. Al tempo stesso, la maggiore o minore caduta del PIL russo fornisce anche un'indicazione non solo dell'effetto delle sanzioni sulla sua economia, ma anche sulla determinazione o meno degli USA nella progettazione ed esecuzione delle sanzioni stesse.

Ma per poter meglio comprendere il perché delle sanzioni – e perché esse con-

---

<sup>10</sup> C. Oliver, G. Dinmore, R. Olearchyk, *Italy leads calls to slow sanctions against Russia*, Financial Times, 27 giugno 2014.

<sup>11</sup> Vedi A. Katz, J. Drucker, I. Reznik, *Follow the money to Putin Inc. to see why US struggles with Russia*, Bloomberg News, 25 giugno 2014.

<sup>12</sup> Vedi R. A. Pape, cit. p. 93.

tinuino ad essere usate nonostante la storia di questo istituto relega a pochi casi particolari le storie di successo – occorre spostare l’attenzione dal dilemma della loro “utilità” a quello della loro “necessità”. Spesso il ricorso alle sanzioni è il frutto di una necessità di reagire ai tentativi di uno Stato di modificare le gerarchie di potenza del sistema internazionale, e rientra pertanto nei più generali rapporti di forza internazionali. Se le sanzioni economiche vengono misurate su tali logiche, esse vanno ricomprese allora in una dimensione strategica che include meno visibili ma non secondari, né antiquati, aspetti di prestigio e di dimostrazione di potenza da parte dei membri della comunità internazionale. Difatti, le esigenze di potenza degli Stati sussistono anche in periodi di pace e spesso possono essere misurate proprio con la capacità o meno di estendere gli spazi di affermazione della propria volontà politica in maniera incontrastata o di reagire quando le azioni altrui superano i confini di ciò che è ritenuto lecito. Lo strumento delle sanzioni economiche soddisfa, senza ricorrere allo strumento militare, proprio la necessità di adottare ed implementare misure restrittive economiche contro un soggetto per testare il tipo di opposizione o contrasto che esso è in grado di attuare, dimostrando con ciò quale è la sua reale collocazione nella gerarchia di potere internazionale, al di là delle ambizioni.

Le sanzioni, viste come reazione ad una sfida all’ordine gerarchico internazionale e come mezzo di tutela del prestigio e della potenza dei Paesi che vengono sfidati, rendono più complessa la ricerca del significato profondo delle sanzioni economiche nel sistema internazionale.

Quando la decisione di adottare sanzioni economiche avviene all’interno di una crisi internazionale già aperta, come potrebbe essere il caso ucraino, ecco che emerge un’ulteriore dimensione, oltre a quella afflittiva e a quella di potenza, della misura sanzionatoria, ed è quella del valore diplomatico-negoziato delle sanzioni. Quest’ultimo altro non è che il valore che essa può rivestire nella più ampia economica di crisi e della sua gestione, affiancata o frapposta ad una più ampia gamma di strumenti di dialogo o di pressione. L’uso strategico-diplomatico delle sanzioni economiche è evidente quando esso avviene all’interno di una crisi internazionale, e sottolinea ancora una volta i numerosi ambiti in cui può essere applicata la forza economica. In questa circostanza a prevalere è il valore della “sanzione come espediente”, in quanto la misura presa è volta al conseguimento di alcuni obiettivi tattici, come il prendere tempo per mobilitare l’opinione pubblica interna o internazionale, oppure per appagare il bisogno di disapprovazione della propria opinione pubblica o di quella internazionale, non ricorrendo per il momento i presupposti per il ricorso a misure coercitive esplicite o all’attuazione di vere e proprie misure militari.

##### *5. I diversi “modi essere” di una sanzione economica*

Riassumendo, possiamo identificare almeno quattro differenti accezioni o modi di essere di una sanzione economica: *coercitiva*, come mezzo per piegare la volontà di un avversario; *tattica*, come espediente diplomatico all'interno di una crisi o di consenso interno; *retributiva*, per arrecare un importante danno economico come ritorsione ad un comportamento; di *potenza*, per ribadire la gerarchia di potere internazionale sanzionando i tentativi di sovvertirla.

A questo punto, tutto il discorso che si fa solitamente sull'efficacia o meno delle sanzioni economiche non può non tenere conto del contesto e degli obiettivi, e soprattutto della diversa natura ed origine delle sanzioni economiche, tentando di misurarne l'efficacia dopo aver attentamente studiato la reale volontà strategica di chi le ha concepite. Operazione, tutt'altro che facile e complessa, anche perché i quattro piani sopra identificati possono benissimo compenetrarsi.

Infine, anche nei casi più semplici in cui non vi è dubbio che una determinata sanzione sia orientata effettivamente a produrre un certo danno economico, il calcolo dell'efficacia della sanzione non è comunque una cosa facile in quanto esso va collegato alla capacità di chi concepisce, pianifica e costruisce l'impianto sanzionatorio di determinare con esattezza i punti vitali del sistema economico di un paese sanzionato. Essi, oltre a non essere sempre gli stessi a priori, dipendono dalla struttura economica, dal quadro politico interno e soprattutto dal sistema delle alleanze internazionali, che può consentire di aggirare i meccanismi sanzionatori. Basta, ad esempio, che un Paese terzo venga in soccorso economico o finanziario del Paese sanzionato per impedire che la sanzione sortisca gli effetti desiderati.

Quando si parla di sanzioni economiche in un sistema di scambi commerciali globalizzati, particolare rilevanza va data al ruolo dei Paesi terzi che non sono né sanzionati né sanzionanti e che, potenzialmente, potrebbero tenersi fuori dal meccanismo sanzionatorio. Quanto più elevato è l'*outreach* politico diplomatico di un Paese ed il suo *soft power*, tanto più facile sarà costruire un meccanismo sanzionatorio che viene rispettato anche dai Paesi che mantengono la propria neutralità nella questione. Agire in contrasto ad un'azione sanzionatoria mossa da un Paese o da un'alleanza di Paesi egemoni (come si può ritenere che ancora sia il sistema euro-atlantico) comporta il pagamento di un prezzo politico molto elevato, e può essere una scelta che solo Paesi fortemente indipendenti e dotati di mezzi economici rilevanti possono compiere.

Nel caso in cui non si hanno le capacità per mantenere una posizione di neutralità rispetto all'apparato sanzionatorio, gli Stati che desiderano continuare a tutelare propri specifici interessi ma non vogliono o non possono esonerarsi dalla partecipazione alle sanzioni possono adottare una strategia attendista, che rallenta il funzionamento delle sanzioni stesse. Anzi, è proprio la partecipazione – diretta o indiretta – al meccanismo sanzionatorio che spesso consente agli Stati di restare ingaggiati nel processo deliberatorio e continuare ad esercitare una voce in capitolo. Così facendo essi possono cercare di fare escludere alcuni settori produttivi, disposizioni assicurative o transazioni bancarie ritenute di interesse nazionale dalla lista dei settori da colpire. Per quanto riguarda l'Italia ciò avvenne per le derrate

alimentari e prodotti farmaceutici nel caso dell'embargo contro l'Iraq di Saddam Houssein, così come per la Francia per le componenti automobilistiche per quanto riguarda le sanzioni contro l'Iran.

Un discorso a parte meriterebbe la questione dell'eticità delle sanzioni, particolarmente delle sanzioni adottate con lo specifico obiettivo di puntare al *regime change*, ovverossia portare alla caduta di un regime senza o con un minimo sforzo militare. In questo particolare ambito di sanzioni, la popolazione civile finisce per diventare, direttamente o indirettamente, un obiettivo dei meccanismi delle sanzioni economiche. Questo perché uno degli obiettivi delle sanzioni – non dissimile da quello dei bombardamenti – è quello di fiaccare il morale e la volontà di resistenza di una popolazione, al punto da renderla ostile al suo stesso governo.

#### 6. *Le sanzioni finanziarie, il ruolo speciale degli USA e l'interazione pubblico-privato*

Nel mondo odierno, dove il potere finanziario è enorme, pervasivo, globale, una particolare importanza è rivestita dalle sanzioni finanziarie. Oramai si ritiene che solo sanzioni che comportano una quota di ricatto finanziario hanno una effettiva capacità di successo, mentre quelle volte a colpire il settore industriale sono state solo moderatamente rilevanti. Misure come il congelamento di fondi e risorse economiche possedute all'estero da Stati, individui o organizzazioni straniere rappresentano una forma molto efficace di ricatto finanziario, e ad esse si fa sempre più ricorso per la lotta al terrorismo internazionale. Le sanzioni finanziarie, così come le altre sanzioni economiche, sono solitamente decise dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sulla base degli articoli 41 e 42 del Capitolo VII della Carta, e comportano per ciascuno Stato membro l'obbligo di dare ad essa applicazione.

Le sanzioni miranti a colpire il settore assicurativo per i trasporti si sono dimostrate efficaci in particolare per quei Paesi, come Iran e Irak, che dipendono, per il loro livello di benessere interno e di capacità d'introiti, dalle esportazioni di beni che rappresentano la loro fonte esclusiva o primaria del Prodotto Interno Lordo.

Le sanzioni che colpiscono o influenzano il settore bancario ricoprono una particolare rilevanza ed efficacia, specialmente quando il paese *target* ha un sistema di scambi basato su una moneta che esso non controlla a livello mondiale. In altre parole, sanzioni bancarie possono influire molto meno sulla Cina e tantissimo su paesi come l'Iraq o l'Iran che utilizzano il dollaro per i propri commerci internazionali. Da questo punto di vista il ruolo del Tesoro statunitense è fondamentale, ed in particolare lo è quello dell'OFAC (*Office of Foreign Asset Control*), il dipartimento del Tesoro americano che amministra ed applica le sanzioni economiche internazionali contro Paesi, gruppi di individui e terroristi.

Chiaramente, il ruolo ricoperto dagli Stati Uniti d'America è determinante nella costruzione ed attuazione di un efficace meccanismo di sanzioni internazionali, al punto che si può ritenere che nessun regime di sanzioni economiche e finanziarie

internazionali può essere realmente efficace in assenza del coinvolgimento americano.

Il ruolo di preminenza del sistema americano fa sì che esso sia l'unico Paese del mondo capace di influenzare gli scambi internazionali anche al di fuori dei sistemi sanzionatori multilaterali adottati in seno alle Nazioni Unite. Pertanto, una certa attenzione degli operatori va riservata anche alle sanzioni bilaterali americane e alla loro capacità di fatto di "attrazione" di soggetti che in senso giuridico stretto non sarebbero interessati. Ciò è possibile in quanto, com'è naturale che sia, gli USA utilizzano il proprio ruolo egemone mondiale, quello della propria moneta, del Tesoro Statunitense, delle proprie istituzioni finanziarie private, per fini politico-strategici. Basti pensare alle partecipazioni globali che soggetti giuridici americani come i *private equity fund* hanno nelle banche, assicurazioni ed in altre imprese strategiche di tutto il mondo. In funzione della presenza globale degli investitori statunitensi in molte multinazionali o aziende straniere, diviene sempre meno netta la differenza tra *US persons* e non *US persons* tracciata nelle regolazioni dell'OFAC. Basti pensare al divieto del coinvolgimento, sotto ogni forma, di persone fisiche o giuridiche americane in ogni *restricted transaction* o la possibilità di violare le norme OFAC anche in funzione di una distribuzione di utili derivanti da una *restricted transaction* in favore di una persona fisica o giuridica statunitense<sup>13</sup>.

Se si aggiunge che una transazione di soggetti non US con soggetti *target* di sanzioni US non deve ovviamente includere, strumentalmente, prodotti o servizi (inclusi servizi IT)<sup>14</sup>, è chiara quale sia la forza e la capacità di influenza del sistema di sanzioni americano anche al di fuori dei confini giuridici di applicazione del proprio sistema sanzionatorio.

Un caso particolare è rappresentato dalle sanzioni americane contro Cuba, la cui extraterritorialità è una questione dibattuta e che ha spesso prodotto conflitti tra differenti sistemi giuridici e con lo stesso diritto europeo. Com'è stato il caso del *Settlement Agreement* raggiunto tra il Dipartimento del Tesoro Americano e la ING Bank N.V. l'11 giugno 2012. L'accordo ha chiuso un contenzioso originato dalle accuse mosse dall'OFAC alla banca olandese e la sua filiale cubana di aver violato le norme statunitensi di embargo contro Cuba. In questo caso, la giurisdizione americana sulla vicenda era sostenuta in virtù dell'effettuazione di pagamenti denominati in dollari americani e regolati attraverso istituti bancari statunitensi<sup>15</sup>; il fatto che una banca europea abbia regolato in dollari pagamenti tra due sue filiali, (nascondendo però l'origine degli estremi della transazione finanziaria per renderla possibile), ha comportato l'accusa di aver "*undermined U.S. national security, foreign policy, and other objectives of U.S. sanctions programs*". Va sottolineato, infine, che nessuna garanzia esiste sulle interpretazioni future che l'OFAC potrà

<sup>13</sup> Freshfields-Bruckhaus-Deringer LLP, *Economic sanctions compliance for non-U.S. firms*, Briefing, febbraio 2009.

<sup>14</sup> Freshfields-Bruckhaus-Deringer LLP., *cit. p. 2*.

<sup>15</sup> Cfr. Department of the Treasury, MUL-565595.

dare della normativa statunitense in materia e dei suoi ambiti applicativi, ad esempio decidendo di determinare che una certa entità extraterritoriale sia equiparabile ad una *US person*, magari in funzione della dimensione del suo commercio con gli USA o di altri parametri che collegano la sua operatività al sistema giuridico statunitense.

In tema di sanzioni economiche, è dunque necessario riconoscere, così come in campo militare, il potere eccezionale ricoperto dagli Stati Uniti d’America. Tale potere è evidente fin dalle azioni diplomatiche che precedono la costruzione di un nuovo regime di sanzioni. Il ruolo degli USA e del Tesoro Statunitense è difatti fondamentale, anche per poter convincere alcuni Paesi riluttanti, come in alcuni casi sono stati la Cina la Russia ma anche l’Italia, a trovare un accordo reciprocamente vantaggioso per entrare nel sistema sanzionatorio. È il Tesoro USA che, di fatto, avvia quel complesso processo in cui le comunità d’affari si mettono in moto e, con un ruolo attivo, contribuiscono a costruire dei meccanismi di pressione e lobbistici che possono portare alla configurazione di sanzioni “*tailored*” sulla base di specifiche esigenze che possono includere anche gli interessi economici dei propri alleati, o di quei Paesi il cui coinvolgimento risulta essere necessario per il buon fine dell’operazione.

Tale processo è ugualmente importante nella successiva fase di modifica dei meccanismi sanzionatori, sia in caso di una possibile rimozione di un Paese dalla lista, o in tutti quei casi in cui può esservi una modifica del regime sia in senso accrescitivo che riduttivo.

Infine, di particolare attenzione ed interesse sono le fasi preparatorie che precedono la rimozione delle sanzioni. È chiaro che, considerando la natura tendenzialmente temporanea delle sanzioni, è sempre presente il tentativo da parte di tutti gli attori coinvolti di partire in anticipo rispetto alla “corsa” che ciascun Paese fa contro i propri “alleati” affinché le proprie aziende entrino per prime in un Paese in cui vengono rimosse le sanzioni. Il ritorno dopo le sanzioni rappresenta una delicata operazione che va preparata strategicamente, e che necessita di una forte collaborazione – che al tempo stesso è una forma di vigilanza – tra Stato e imprese. Appare chiaro che esso produce i migliori risultati in quei Paesi in cui la *public – private partnership* è una consolidata pratica dell’esercizio della cosa pubblica<sup>16</sup>.

In molti casi, sono le stesse imprese che appena vedono manifestarsi un’occasione favorevole per la rimozione di un embargo che le riguarda si attivano per costruire una massa critica di relazioni per spingere i rispettivi governi ad essere favorite fin dalle prime occasioni di riduzione dell’embargo, aprendo, di fatto, la corsa per il rientro.

Tale dialettica tra apparati sanzionatori e mondo economico implica non solo la necessità di una forte collaborazione pubblico – privato, ma illustra anche come un

---

<sup>16</sup> Ovviamente, la scelta del *timing* del “rientro” degli imprenditori di “rientrare” in un paese al termine di un periodo di sanzioni, deve essere fatta non solamente sulla base di elementi giuridici ma anche pratici e di sicurezza in generale. Come l’esperienza Libica insegna, *ri-entrare troppo presto in uno Stato che ha vissuto la guerra civile può determinare grossi rischi*.

sistema di sanzioni si basa su equilibri molto complessi e delicati. Esso è solitamente forte ed efficace nei momenti di duro confronto tra le parti in causa e quando non vi sono aspettative realistiche di una rimozione imminente dell'embargo. Al contrario, il sistema diviene fragile e suscettibile di sfaldamento allorquando le parti iniziano la fase negoziale. In questo caso si assottiglia il debole equilibrio tra gli interessi economici e la necessità strategica di una gradualità dello smantellamento, solitamente garanzia di una effettiva e concreta possibilità per il fronte sanzionatorio di raggiungere il suo scopo.

Non è insolito il verificarsi della situazione in cui, quando le parti raggiungono le fasi di negoziato, viene spesso a verificarsi un sottile gioco di ricatto da parte del Paese sottoposto a sanzioni che mostra di cedere e di volere accettare il negoziato, allo scopo però di produrre aspettative positive nelle comunità d'affari ed attivare le pressioni lobbistiche sui rispettivi governi che spingono per ulteriori concessioni.

L'oggettiva confusione dei differenti piani negoziali tipica delle sanzioni economiche internazionali fa sì che i meccanismi di costruzione e rimozione delle sanzioni devono essere inclusi a pieno titolo all'interno della più generale politica estera, di cui esse rappresentano uno strumento attuativo. Rispondono pertanto, al di là dello specifico *casus belli* che le ha innescate e alle specifiche caratteristiche economico-giuridiche che le caratterizzano, ai più generali principi e regole delle relazioni internazionali. Questa natura necessariamente ibrida delle sanzioni, può produrre, dal punto di vista degli operatori economici, incertezze, incomprensioni e rapidi cambiamenti di scenario che possono portare in errore anche le più attrezzate multinazionali, la cui operatività nei mercati globali è sempre a rischio di violare, anche inconsapevolmente, i sistemi di sanzione, sia multilaterali che quelli bilaterali statunitensi.

Anche l'Unione Europea, infine, ha inserito da tempo le sanzioni economiche nel suo ordinamento, riconoscendole come strumento di politica estera e di sicurezza, ma negandone sia il significato punitivo che la possibilità di applicazione extraterritoriale, e sforzandosi di ridurre al massimo le conseguenze che esse producono sulla popolazione civile.

## 7. Conclusioni

- a. La globalizzazione ha aumentato esponenzialmente il numero di contatti commerciali e di relazioni finanziarie internazionali, al punto da rendere ogni Stato dipendente, in maniera significativa e spesso vitale, dal resto del mondo.
- b. Al tempo stesso, molte delle “internazionalità economiche” degli Stati avvengono attraverso dei “servizi obbligati” come le transazioni finanziarie in dollari, la necessità di assicurazione e riassicurazione di beni e merci, i trasporti intercontinentali marittimi.
- c. In questo contesto le sanzioni economiche internazionali, specialmente nella loro versione “*targeted*”, mirate cioè a colpire i “servizi obbligati”, hanno maggiori possibilità, rispetto al passato, di produrre danni economici significativi senza colpire indiscriminatamente la popolazione civile. Ciò non vuol dire che esse producano il cambiamento di comportamento desiderato nello Stato sanzionato, bensì hanno una maggiore probabilità di arrecare danni economici significativi ad un numero selezionato (*listed*) di personalità che rivestono ruoli apicali e decisionali.
- d. L’enorme diffusione delle tecnologie digitali, della *internet economy* e delle tecnologie di *Data Analytics*, nonché la raccolta e trattazione dei c.d. *Big Data* hanno aumentato notevolmente le possibilità di tracciabilità di tutto ciò che di rilevante accade nel commercio internazionale e nei connessi servizi bancari, assicurativi e di *shipping* che lo rendono possibile.
- e. L’aumento della complessità dell’economia globale rende più costosi, e quindi esclusivi ed in mano a pochi governi, i sistemi di tracciabilità dei mercati globali, ma aumenta per molti le possibilità di aggirare le sanzioni, specialmente con la collaborazione di medie e grandi potenze ed altre parti terze. L’alto grado d’integrazione economica e finanziaria mondiale e di dipendenza infra-statale rischia sempre più di creare resistenze nei sistemi economici degli stessi paesi sanzionanti.
- f. Le sanzioni finanziarie sono progressivamente evolute nel corso dell’ultimo decennio da strumento di guerra asimmetrica contro il terrorismo a strumento di pressione contro le *élite* di governo dei c.d. *rogue states*. Un certo effetto le sanzioni lo hanno avuto nei confronti dell’Iran nel corso degli ultimi tre anni e probabilmente hanno giocato un ruolo determinante nel condizionare le posizioni di Teheran al tavolo negoziale. La decisione di utilizzarle contro la Russia come ritorsione per il suo coinvolgimento nel conflitto interno ucraino rappresenta un’ulteriore innovazione, innalzando il livello della sfida alle capacità di tale strumento. Da questo caso potranno essere tratte importanti indicazioni cir-

ca la capacità di funzionamento in tempo di pace del c.d. *financial warfare* contro una strutturata potenza globale.

- g. In ultima analisi, il dibattito sull'efficacia assoluta delle sanzioni economiche e finanziarie è mal posto, e resta poco più utile del dibattito sull'efficacia assoluta di un determinato sistema d'arma; l'efficacia può essere misurata solo in funzione di uno specifico uso richiesto, ed essa non può essere collegata a complessi obiettivi politico-strategici come un *regime change* o il ritiro di un paese target da un conflitto militare, in quanto tali obiettivi necessitano per definizione un complesso mix di strumenti e di politiche. L'efficacia delle sanzioni economiche e finanziarie va piuttosto misurata sulla capacità che tale strumento ha di produrre un danno economico a soggetti identificati minimizzando i danni e gli effetti collaterali per la popolazione civile, il sistema economico internazionale, il paese sanzionatore ed i suoi alleati.