RELAZIONE SPECIALE 30/2026 **IT**

Sanzioni commerciali dell'UE nei confronti della Federazione russa

Notevoli sforzi di coordinamento, ma l'attuazione rimane disomogenea, limitando l'impatto complessivo



CURIA RATIONUM
CORTE DEI CONTI EUROPEA

Indice

Paragrafo

01 - 23 | Principali messaggi 01

01 - 10 | Perché questo tema è importante

11 - 23 | Constatazioni e raccomandazioni della Corte

24 - 112 | Le osservazioni della Corte in dettaglio 02

24 - 35 | La Commissione ha istituito estesi strumenti di coordinamento per sostenere l'efficace attuazione delle sanzioni commerciali

25 - 30 | Il quadro di coordinamento della Commissione a livello dell'UE sostiene l'attuazione

31 - 35 | La Commissione dialoga regolarmente con i paesi non-UE tramite canali diplomatici nonché mediante altri strumenti

36 - 56 | Le sanzioni commerciali, insieme alle misure antielusione, hanno notevolmente ridotto gli scambi tra l'UE e la Russia

37 - 42 | Gli scambi commerciali tra l'UE e la Russia sono diminuiti drasticamente, ma senza azzerarsi

43 - 46 | Le sanzioni dell'UE sono state in larga misura efficaci nel fermare l'esportazione diretta dei beni di cui le forze armate russe hanno più bisogno, ma l'elusione rimane un problema

47 - 56 | L'UE ha messo in atto una serie di misure per prevenire l'elusione, con vari gradi di efficacia

57 - 64 | Le ambiguità e le divergenze presenti nel quadro giuridico dell'UE possono compromettere l'attuazione uniforme delle sanzioni

65 - 79 | Le diverse pratiche nazionali di applicazione delle sanzioni commerciali dell'UE danno l'opportunità di scegliere la giurisdizione in maniera opportunistica ("forum-shopping")

67 - 73 | Il "forum-shopping" rimane un rischio fondamentale che compromette l'efficace attuazione delle sanzioni commerciali dell'UE

74 - 75 | Anche le differenze nelle capacità amministrative degli Stati membri incidono sull'attuazione delle sanzioni commerciali dell'UE

76 - 79 | Sono in atto iniziative per colmare le lacune nell'armonizzazione dell'attuazione delle sanzioni

80 - 97 | Gli orientamenti della Commissione sono esaustivi ma non giuridicamente vincolanti e i sistemi di informazione non sono utilizzati in modo uniforme in tutti gli Stati membri

81 - 87 | Gli orientamenti della Commissione sull'attuazione delle sanzioni riguardano un'ampia gamma di questioni, nonostante permangano alcune lacune

88 - 97 | La Commissione ha posto in essere sistemi di scambio di informazioni, che però non sono sfruttati appieno

98 - 112 | Il monitoraggio, da parte della Commissione, dell'efficacia delle sanzioni commerciali dell'UE è incentrato sul loro impatto sull'economia e sui flussi commerciali russi e non sugli aspetti intra-UE

100 - 106 | La Commissione monitora regolarmente le modalità di attuazione delle sanzioni mediante la raccolta di dati distribuiti tra diversi servizi

107 - 109 | L'assenza di criteri chiaramente definiti limita la valutazione della Commissione sull'impatto economico delle sanzioni commerciali dell'UE

110 - 112 | L'analisi della Commissione orienta l'elaborazione dei successivi pacchetti di sanzioni, sebbene le decisioni siano guidate da obiettivi politici

Allegati

Allegato I – L'audit

Allegato II – Principali consessi dell'UE per l'attuazione delle sanzioni commerciali dell'UE

Allegato III – Problematiche individuate nei termini giuridici fondamentali

Allegato IV – Ambiti in cui gli orientamenti della Commissione non sono sufficientemente sviluppati o chiari

Allegato V – Visite *in loco* della DG FISMA negli Stati membri per monitorare l'attuazione delle sanzioni commerciali

Acronimi

Glossario

Risposte della Commissione e del Servizio europeo per l'azione esterna

Cronologia

Team di audit

01 Principali messaggi

Perché questo tema è importante

01 Uno degli obiettivi della politica estera e di sicurezza dell'UE è rendere impraticabile la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina. A tal fine, l'UE ha fatto ricorso a misure restrittive (dette anche "sanzioni") per esercitare pressione sulla Federazione russa e su attori di paesi terzi che sostengono la guerra (come ad esempio la Bielorussia, l'Iran o la Corea del Nord), riducendo in tal modo la capacità della Russia di condurre la guerra contro l'Ucraina.

02 Gli obiettivi specifici delle sanzioni commerciali dell'UE sono ostacolare lo sviluppo del settore della difesa e della sicurezza della Russia limitando il suo accesso ai prodotti che ha utilizzato nella guerra in questione e ai prodotti importanti per i suoi sistemi militari. Le sanzioni commerciali mirano a degradare la capacità industriale della Russia a medio termine limitando l'accesso alle tecnologie chiave, nonché a interrompere flussi di entrate significativi negando alla Russia l'accesso ai mercati dell'UE.

03 Le sanzioni dell'UE, comprese quelle commerciali, fanno parte della politica estera e di sicurezza comune europea. Allo stesso tempo, le sanzioni commerciali sono attuate anche dagli Stati membri nell'ambito della politica commerciale e dell'unione doganale dell'UE. Per le sanzioni commerciali, pertanto, si utilizzano principalmente strumenti e sistemi sviluppati per le autorità doganali al fine di conseguire obiettivi di politica estera.

04 Questa natura trasversale delle sanzioni commerciali implica la necessità di un coordinamento complesso tra le istituzioni dell'UE e gli Stati membri. Le sanzioni commerciali dell'UE sono adottate all'unanimità dal Consiglio dell'Unione europea, ma i lavori preparatori, compresa una proposta legislativa in materia di sanzioni, sono svolti dall'alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza/dal servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), in cooperazione con la Commissione. La Commissione è responsabile dell'istituzione di un quadro generale di coordinamento, fornisce orientamenti agli Stati membri e istituisce meccanismi di scambio di informazioni per sostenere gli Stati membri nell'attuazione delle sanzioni. Infine, la Commissione monitora e valuta l'efficacia delle sanzioni.

05 Tra il febbraio 2022 (quando la Russia ha iniziato l'invasione su vasta scala dell'Ucraina) e l'agosto 2026 l'UE ha progressivamente imposto alla Russia 21 pacchetti di sanzioni. L'applicabilità delle sanzioni è limitata nel tempo e va di norma da sei a dodici mesi. Ciò significa che gli atti giuridici devono essere rinnovati periodicamente per prorogarne la validità. I pacchetti di sanzioni in successione hanno modificato le misure esistenti e ne hanno introdotte di nuove, rispecchiando sia l'evoluzione della situazione politica che gli sforzi di elusione da parte della Russia.

06 I pacchetti di sanzioni contro la Russia successivi al 2022 si sono aggiunti alle sanzioni già in vigore dal 2014. Da quando sono state introdotte per la prima volta, l'ambito di applicazione delle sanzioni si è evoluto in modo significativo: si tratta ora delle misure restrittive più complete e di più ampia portata mai adottate dall'UE. Una panoramica dei diversi pacchetti di sanzioni nei confronti della Russia dal febbraio 2022 è disponibile sia sul sito internet della Commissione che su quello del Consiglio. Le sanzioni comprendono un'ampia gamma di misure finanziarie e non finanziarie, comprese misure commerciali (***figura 1*** e ***allegato I***).

Figura 1 | Panoramica generale delle misure restrittive dell'UE nei confronti della Russia



Fonte: Corte dei conti europea.

07 Con il proprio audit, la Corte ha valutato se la Commissione sia stata efficace nel sostenere e monitorare l'attuazione, da parte degli Stati membri, delle sanzioni commerciali dell'UE nei confronti della Russia. In tale contesto, la Corte non ha valutato il lavoro svolto dal SEAE o dal Consiglio, sebbene faccia riferimento a tale lavoro come elemento del quadro in cui opera la Commissione. Si è concentrata sulle sanzioni applicabili ai beni scambiati (ad eccezione dell'energia) e non sulle sanzioni finanziarie o su quelle relative ai servizi o ad altre misure restrittive (come i divieti di viaggio).

08 Il lavoro di audit ha riguardato il periodo compreso tra febbraio 2022 e la fine del 2025. Ove opportuno, gli sviluppi in materia di sanzioni verificatisi dopo la fine del 2025 sono stati presi in considerazione a fini di contestualizzazione e per una maggiore attualità della relazione. In particolare, la Corte ha verificato se:

- la Commissione avesse coordinato efficacemente le proprie azioni relative alle sanzioni commerciali con le altre istituzioni dell'UE, con gli Stati membri e con i paesi non-UE, nonché al proprio interno;
- le sanzioni commerciali avessero portato a cambiamenti dimostrabili nei volumi e nei modelli degli scambi commerciali UE-Russia, nonché se fossero state adottate misure specifiche per prevenirne l'elusione;
- la normativa applicabile alle sanzioni commerciali fosse chiara e inequivocabile;

- le sanzioni commerciali nei confronti della Russia fossero applicate in modo uniforme in tutti gli Stati membri e se la Commissione avesse dato seguito alle problematiche individuate;

- gli orientamenti della Commissione agli Stati membri avessero contribuito a un'attuazione più armonizzata e coerente delle sanzioni commerciali in tutti gli Stati membri, nonché con quanta efficacia fossero stati utilizzati gli strumenti di condivisione delle informazioni a tale riguardo;

- la Commissione avesse monitorato l'efficacia delle sanzioni commerciali e ne avesse valutato l'impatto sulle economie sia della Russia che dell'UE, nonché se lo avesse fatto in modo tempestivo e sulla base dei migliori elementi di prova disponibili.

09 Il lavoro di audit della Corte ha compreso un'analisi approfondita del lavoro di sostegno e monitoraggio svolto dalla Commissione in merito all'attuazione delle sanzioni commerciali, sulla base di questionari e di varie fonti di documentazione pubblica e interna. La Corte ha esaminato i flussi commerciali UE-Russia sulla base dei dati ricevuti dalla Commissione e di fonti pubbliche. Inoltre, gli auditor della Corte hanno intervistato rappresentanti di vari servizi della Commissione e del SEAE. Durante le visite informative presso cinque Stati membri, gli auditor della Corte hanno tenuto ulteriori colloqui con i rappresentanti delle autorità nazionali competenti. Hanno inoltre effettuato una missione conoscitiva nel Regno Unito. Gli esperti in materia di relazioni commerciali UE-Russia e in materia doganale, dopo aver esaminato una versione preliminare della presente relazione, hanno confermato la validità delle constatazioni della Corte. L'***allegato I*** fornisce informazioni più dettagliate sull'approccio di audit seguito dalla Corte.

10 Mediante l'audit espletato, la Corte ha cercato di individuare in che modo la Commissione potrebbe migliorare ulteriormente il modo in cui monitora e sostiene gli Stati membri nell'attuazione delle sanzioni commerciali dell'UE in essere. Le raccomandazioni della Corte mirano ad affrontare le carenze sistemiche esistenti, in particolare quelle relative alle ambiguità giuridiche e all'applicazione disomogenea tra gli Stati membri, nonché le lacune negli orientamenti e nel monitoraggio della Commissione. Risolvere tali questioni potrebbe altresì rafforzare il contributo della Commissione all'elaborazione di future sanzioni.

Constatazioni e raccomandazioni della Corte

11 Nel complesso, la Corte ha constatato che la Commissione ha compiuto notevoli sforzi per coordinare l'attuazione, da parte degli Stati membri, delle sanzioni commerciali dell'UE e che ha sviluppato un ampio portafoglio di strumenti analitici a sostegno del proprio processo decisionale. Le sanzioni commerciali applicate dal 2022 hanno svolto un ruolo significativo nel ridurre la quantità di beni scambiati tra l'UE e la Russia, in particolare per quelli che hanno il maggiore effetto sulle capacità militari della Russia. Sono state inoltre messe in atto specifiche misure antielusione per limitare le esportazioni di beni dell'UE verso la Russia attraverso paesi terzi. Tuttavia, a quattro anni dall'inizio dell'invasione, l'ambiguità del quadro giuridico, le pratiche nazionali divergenti, l'uso disomogeneo degli strumenti di scambio di informazioni da parte degli Stati membri e le lacune nel monitoraggio effettuato dalla Commissione continuano a incidere negativamente sull'uniformità e sull'efficacia dell'attuazione delle sanzioni commerciali dell'UE.

La Commissione ha istituito estesi strumenti di coordinamento per sostenere l'efficace attuazione delle sanzioni commerciali

12 Dal 2022 la Commissione ha compiuto sforzi significativi per coordinare l'attuazione delle sanzioni commerciali, sia al proprio interno che con i propri partner presso altre istituzioni dell'UE e autorità degli Stati membri (ministeri, servizi doganali e organismi di contrasto). Per migliorare il coordinamento con i paesi al di fuori dell'UE, la Commissione ha nominato un inviato speciale internazionale per l'attuazione delle sanzioni dell'UE (di seguito: "inviato per le sanzioni dell'UE"). L'inviato per le sanzioni dell'UE può inoltre convocare il forum dei coordinatori delle sanzioni. La Commissione fa sì che il quadro sanzionatorio sia applicato correttamente e svolge un ruolo attivo nel coordinarlo (paragrafi ***25***-***26*** e ***31***-***35***).

13 Il coordinamento della Commissione con gli Stati membri, che si svolge parallelamente al quadro di cooperazione del Consiglio, comprende 11 gruppi di lavoro permanenti (non specificamente connessi alle sanzioni) e tre gruppi di lavoro specifici dedicati al tema delle sanzioni (***allegato II***). L'assetto generale di questo quadro di coordinamento riflette la complessità delle sanzioni, che hanno una natura trasversale. Tuttavia, la frammentazione delle competenze, l'elevato numero di gruppi di lavoro e le sovrapposizioni (generalmente giustificate) tra le rispettive responsabilità creano un notevole onere amministrativo per gli Stati membri e per la Commissione stessa (paragrafi ***27***-***30***).

Le sanzioni commerciali, insieme alle misure antielusione, hanno notevolmente ridotto gli scambi tra l'UE e la Russia

14 Da quando, dopo l'invasione su vasta scala del 2022, le sanzioni commerciali sono state estese, gli scambi commerciali dell'UE con la Russia sono diminuiti drasticamente. La Commissione ha stimato che, al luglio 2026, l'impatto economico complessivo delle restrizioni all'esportazione e dei divieti imposti su beni e tecnologie fosse stato di 49 miliardi di euro, pari al 56 % delle esportazioni UE verso la Russia prima del 2022. L'impatto sulle importazioni è stato stimato pari a circa 110 miliardi di euro, ossia al 75 % delle importazioni pre-conflitto provenienti dalla Russia. Il commercio di beni critici e ad alta priorità, compresi i prodotti a duplice uso, è quasi cessato dal 2023. In una certa misura, la Russia è riuscita a sostituire gli scambi con l'UE oggetto di sanzioni commerciando maggiormente con paesi terzi, in particolare la Cina, sebbene i costi delle importazioni siano ora più elevati. Nel frattempo, nella Russia stessa si è instaurata un'economia di guerra: l'aumento significativo dei livelli di spesa militare ha interessato altri settori dell'economia (paragrafi ***36***-***42***).

15 Sebbene l'impatto delle sanzioni dell'UE sugli scambi sia stato significativo, la Russia ha cercato di eluderle deviando le rotte commerciali attraverso paesi terzi, in particolare per quanto riguarda i prodotti a duplice uso, quelli per il campo di battaglia e quelli a tecnologia avanzata. In risposta, il Consiglio ha adottato specifiche misure antielusione. La Commissione ha rafforzato il monitoraggio e l'inviato per le sanzioni dell'UE sta svolgendo attività di sensibilizzazione nei paesi terzi. Questi strumenti hanno contribuito, insieme, a un graduale calo degli scambi tra la Russia e numerosi paesi terzi, potenzialmente soggetti ad essere utilizzati per eludere le sanzioni. La Corte ha tuttavia individuato casi nei quali gli strumenti esistenti dimostrano un grado di efficacia diverso nel contrastare l'elusione, a causa tra l'altro della mancanza di informazioni pienamente attendibili sugli scambi tra la Russia e i paesi terzi (paragrafi ***43***-***56***).

Le ambiguità e le divergenze presenti nel quadro giuridico dell'UE possono compromettere l'attuazione uniforme delle sanzioni

16 In un settore in cui l'applicazione delle norme si basa su decisioni rapide e ad alta posta in gioco presso i valichi di frontiera, le ambiguità della normativa comportano vere sfide operative. In tale contesto, la Corte ha individuato divergenze tra l'uso di termini nella normativa doganale e nelle norme in materia di sanzioni. Ha inoltre rilevato casi in cui i termini utilizzati nella normativa in materia di sanzioni erano vaghi e incoerenti, aprendo la strada a interpretazioni divergenti da parte degli Stati membri (***allegato III***). Tali questioni riguardavano in particolare le esenzioni e le deroghe. Sebbene un approccio flessibile alla definizione delle sanzioni faciliti l'accordo politico, l'altro lato della medaglia è chiaro: esso può portare a un'attuazione disomogenea delle misure e aumentare il rischio che gli operatori economici possano sfruttare le scappatoie che si creano da un paese all'altro (paragrafi ***57***-***64***).

Raccomandazione 1

Migliorare il quadro normativo per le sanzioni commerciali dell'UE

Per promuovere l'uniformità tra gli Stati membri nell'attuazione delle sanzioni, la Commissione dovrebbe, nelle proprie proposte e nei propri orientamenti in merito, migliorare la certezza del diritto nei modi seguenti:

a) evitando l'uso di termini ambigui;

b) attenuando i problemi operativi derivanti dalle distinzioni terminologiche tra la normativa doganale e quella in materia di sanzioni.

Termine di attuazione: 2027

Le diverse pratiche nazionali di applicazione delle sanzioni commerciali dell'UE danno l'opportunità di scegliere la giurisdizione in maniera opportunistica ("forum-shopping")

17 Sebbene restino uno strumento di politica estera, le sanzioni commerciali sono attuate, assieme ad altri meccanismi, tramite l'unione doganale dell'UE, nell'ambito della quale le autorità doganali nazionali vigilano sulle frontiere esterne. Gli Stati membri svolgono pertanto un ruolo fondamentale nell'applicazione delle sanzioni. Tuttavia, dall'audit della Corte è emerso che le autorità doganali degli Stati membri hanno applicato pratiche diverse nel far rispettare le sanzioni commerciali dell'UE. In particolare, la Corte ha riscontrato controlli doganali non uniformi, divergenze nel modo in cui gli Stati membri hanno gestito le esenzioni nonché differenze nel riconoscimento delle autorizzazioni all'esportazione concesse da altri Stati membri per beni la cui esportazione sarebbe altrimenti stata illegale. In tale contesto, ha inoltre osservato che le capacità amministrative degli Stati membri, comprese le risorse e le infrastrutture di cui essi dispongono, non sono tutte identiche (paragrafi ***65***-***72***).

18 Questa situazione non solo minaccia l'unione doganale (come già evidenziato in alcune delle precedenti relazioni della Corte[1]): compromette anche l'attuazione coerente e uniforme delle sanzioni commerciali. Le divergenze nelle pratiche degli Stati membri creano opportunità di "forum-shopping", che possono facilitare l'elusione. Inoltre, avere a che fare con pratiche diverse fa perdere tempo alle imprese. A livello operativo, si potrebbe in certa misura ovviare a tali incongruenze mediante l'espletamento sistematico, da parte degli Stati membri, di audit successivi allo svincolo basati sul rischio (paragrafi ***73***-***79***).

[1] Relazione speciale 13/2023, "Operatori economici autorizzati – Un programma doganale solido con potenzialità ancora non sfruttate e un'attuazione disomogenea"; relazione speciale 04/2021, "Controlli doganali: l'insufficiente armonizzazione nuoce agli interessi finanziari dell'UE"; relazione speciale 20/2019, "I sistemi di informazione dell'UE a supporto delle verifiche di frontiera costituiscono uno strumento potente, ma occorre maggiore attenzione alla completezza e attualità dei dati"; relazione speciale 26/2018, "Una serie di ritardi nei sistemi informatici doganali: cosa non ha funzionato?"; relazione speciale 19/2017, "Procedure di importazione: le carenze del quadro normativo e un'applicazione inefficace pregiudicano gli interessi finanziari dell'UE".

Raccomandazione 2

Effettuare un'analisi approfondita del modo in cui gli Stati membri attuano e fanno rispettare le sanzioni commerciali dell'UE

Per migliorare l'attuazione delle sanzioni, la Commissione dovrebbe condurre un'analisi approfondita per stabilire se gli Stati membri attuino e facciano rispettare in modo uniforme le sanzioni commerciali dell'UE. Nello specifico, l'analisi dovrebbe concentrarsi su come:

a) i controlli doganali possano essere ulteriormente allineati (compresi gli audit successivi allo svincolo);

b) gli Stati membri gestiscano le autorizzazioni all'esportazione e verifichino quelle rilasciate da un altro Stato membro.

Termine di attuazione: 2027

Gli orientamenti della Commissione sono esaustivi ma non giuridicamente vincolanti e i sistemi di informazione non sono utilizzati in modo uniforme in tutti gli Stati membri

19 La Commissione ha elaborato orientamenti dettagliati per sostenere l'attuazione coerente delle sanzioni commerciali dell'UE, in particolare dal 2022. Si tratta di orientamenti generali, risposte alle domande più frequenti (FAQ) specifiche per argomento e contatti diretti con le imprese. Sebbene gli Stati membri dell'UE ritengano generalmente che tali materiali siano completi e regolarmente aggiornati, la Corte ha riscontrato alcuni problemi di tempistica e lacune nel rispettivo ambito di applicazione (ad esempio, negli orientamenti su come interpretare le esenzioni o far fronte a nuove forme di elusione delle sanzioni; ***allegato IV***); Cosa ancora più importante, tuttavia, poiché gli orientamenti della Commissione non sono giuridicamente vincolanti, non possono garantire un'attuazione pienamente armonizzata in tutta l'UE, lasciando spazio a pratiche nazionali divergenti e a potenziali non conformità (paragrafi ***80***-***87***).

20 Inoltre, i sistemi della Commissione per la condivisione delle informazioni, in particolare il sistema doganale di gestione dei rischi (per le informazioni doganali) e il registro per lo scambio di informazioni sulle sanzioni (per la condivisione sicura di informazioni sulle sanzioni), non sono utilizzati in modo uniforme in tutti gli Stati membri; ciò comporta un'applicazione non coerente e potrebbe incidere negativamente sull'efficacia delle sanzioni. Sono disponibili strumenti e orientamenti della Commissione; ciononostante, la partecipazione disomogenea, la mancanza di meccanismi di feedback e la limitata condivisione delle informazioni da parte degli Stati membri continuano a ostacolare una gestione coordinata dei rischi e un'azione transfrontaliera tempestiva. Per di più, non tutti gli Stati membri fanno sì che le autorità doganali che effettuano controlli sulle sanzioni abbiano accesso al registro per lo scambio di informazioni sulle sanzioni e ad altri sistemi centrali per lo scambio di informazioni (paragrafi ***88***-***97***).



Raccomandazione 3

Incentivare il pieno utilizzo dei sistemi di scambio di informazioni da parte degli Stati membri

La Commissione dovrebbe incentivare le amministrazioni nazionali a sfruttare appieno i sistemi di scambio di informazioni utilizzati nel contesto delle sanzioni commerciali dell'UE. In particolare la Commissione dovrebbe:

a) riesaminare il funzionamento dei moduli di informazione sui rischi per le sanzioni nel sistema doganale di gestione dei rischi, al fine di migliorarne l'uso e il seguito dato;

b) promuovere attivamente e agevolare il pieno e attivo utilizzo del registro per lo scambio di informazioni sulle sanzioni;

c) fornire alle autorità doganali accesso ai sistemi centralizzati di scambio di informazioni pertinenti per l'attuazione delle sanzioni commerciali dell'UE.

Termine di attuazione: 2028

Il monitoraggio, da parte della Commissione, dell'efficacia delle sanzioni commerciali dell'UE è incentrato sul loro impatto sull'economia e sui flussi commerciali russi e non sugli aspetti intra-UE

21 Nel corso dell'audit, la Corte ha constatato che la Commissione svolge molteplici attività di monitoraggio delle sanzioni commerciali dell'UE, sebbene le responsabilità siano ripartite tra i suoi servizi: la DG FISMA raccoglie informazioni sull'attuazione delle sanzioni commerciali, la DG TRADE monitora i flussi commerciali e la DG TAXUD analizza i modelli di applicazione delle norme doganali mediante il sistema doganale di gestione dei rischi, coadiuvate dal Centro comune di ricerca (JRC) per lo sviluppo di strumenti di rilevazione delle elusioni (cfr. paragrafi ***98***-***106***).

22 La Commissione utilizza i propri dati di monitoraggio come base per valutazioni generali dell'impatto economico delle sanzioni dell'UE. La Corte osserva, tuttavia, che la Commissione non dispone di criteri per valutare l'efficacia complessiva delle sanzioni. Ciò rende difficile valutare in che misura le sanzioni stiano già conseguendo i loro obiettivi strategici (ossia ridurre la capacità della Russia di sostenere lo sforzo bellico) e determinare se siano necessarie ulteriori sanzioni. Gli studi della Commissione forniscono una panoramica dettagliata dei flussi commerciali e degli effetti macroeconomici sull'economia russa. Tuttavia, non esaminano l'impatto specifico delle sanzioni dell'UE sulle economie, sulle imprese, sui settori o sulla competitività del mercato interno dell'Unione, sebbene ciò non sia obbligatorio ai sensi della normativa (paragrafi ***107***-***109***).

Raccomandazione 4

Migliorare il monitoraggio e la valutazione delle sanzioni commerciali dell'UE

La Commissione dovrebbe migliorare il monitoraggio delle sanzioni commerciali e la valutazione della loro efficacia. In particolare la Commissione dovrebbe:

a) garantire che la raccolta, l'analisi e il monitoraggio della conformità dei dati avvenga in modo più integrato e completo, per tenere sotto osservazione l'attuazione delle sanzioni;

b) proporre criteri per valutare l'efficacia delle sanzioni commerciali dell'UE ed effettuare valutazioni periodiche sulla base di tali criteri.

Termine di attuazione: 2028

23 La Commissione condivide regolarmente con gli Stati membri e i paesi partner le risultanze del monitoraggio e delle valutazioni d'impatto da essa condotti. Utilizza tali informazioni nella preparazione dei futuri pacchetti di sanzioni, da sottoporre alla decisione del Consiglio. Tuttavia, la portata finale di ciascun pacchetto è determinato in ultima analisi dai negoziati tra gli Stati membri ed è soggetto al loro accordo unanime (paragrafi ***110***-***112***).

02 Le osservazioni della Corte in dettaglio

La Commissione ha istituito estesi strumenti di coordinamento per sostenere l'efficace attuazione delle sanzioni commerciali

24 Sebbene le decisioni sul quadro giuridico, comprese le sanzioni commerciali, siano adottate dal Consiglio dell'UE (sulla base di proposte congiunte dell'alto rappresentante e della Commissione), le responsabilità della Commissione comprendono il sostegno all'attuazione uniforme delle sanzioni in tutti gli Stati membri. Il punto di partenza per l'effettivo svolgimento di questo compito, considerata la natura trasversale delle sanzioni, è un coordinamento a 360 gradi. In tale contesto, la Corte ha appurato quali forum utilizza la Commissione per garantire il coordinamento tra i propri servizi, tra gli Stati membri e con i paesi non-UE in merito alle modalità di attuazione delle sanzioni dell'UE nei confronti della Federazione russa. La Corte ha inoltre valutato se tali forum siano stati utilizzati durante il periodo sottoposto ad audit per un uso efficace delle informazioni e se i loro mandati siano esaustivi e complementari.

Il quadro di coordinamento della Commissione a livello dell'UE sostiene l'attuazione

Il coordinamento interno ha garantito che le informazioni relative alle sanzioni fossero scambiate in tempo utile

25 Nel marzo 2023 la Commissione ha istituito un gruppo inter-servizi (ISG) sull'attuazione e l'applicazione delle sanzioni, guidato dalla DG FISMA e dal Segretariato generale. Il mandato del gruppo consisteva nel coordinare le azioni della Commissione in relazione alle sanzioni dell'UE. Il gruppo comprende tutti i servizi della Commissione coinvolti nel monitoraggio e nell'attuazione delle sanzioni dell'UE (DG FISMA, DG ECFIN, JRC, DG TAXUD, DG TRADE, OLAF e Servizio giuridico) più il SEAE. In funzione delle questioni da discutere, sono invitati a partecipare alle riunioni altri servizi (quali la DG MOVE, la DG ENER o la DG GROW).

26 Inizialmente l'ISG doveva riunirsi una volta alla settimana; a partire dal febbraio 2024, si riunisce ogni due settimane. Alla fine del 2025, il gruppo di lavoro si era riunito 73 volte, il che ha consentito di scambiare in tempo utile le informazioni relative alle sanzioni.

Il quadro di coordinamento della Commissione con gli Stati membri riflette la complessità del processo decisionale e la natura trasversale delle sanzioni

27 L'efficace attuazione delle sanzioni commerciali dell'UE richiede inoltre un'estesa collaborazione tra le istituzioni dell'UE e gli Stati membri. Il Consiglio, in quanto istituzione prima responsabile dell'adozione delle sanzioni dell'UE, discute delle sanzioni con gli Stati membri dell'UE in cinque gruppi di lavoro.

28 Nei suoi sforzi di coordinamento con gli Stati membri, la Commissione si avvale di 11 gruppi di lavoro permanenti su diverse politiche dell'UE, i quali si occupano delle sanzioni commerciali dell'UE. Ha inoltre istituito tre appositi gruppi di lavoro per discutere dell'attuazione delle sanzioni commerciali dell'UE. Ha invitato a partecipare rappresentanti delle autorità nazionali a vari livelli di responsabilità (***allegato II*** e ***riquadro 1***).

Riquadro 1

Esempi di tipi di gruppi di lavoro in materia di sanzioni

Gruppo di lavoro apposito:

Il **gruppo di esperti sulle misure restrittive dell'Unione e sull'extraterritorialità** è uno dei tre gruppi di lavoro istituiti specificamente per occuparsi delle sanzioni. È stato istituito per assistere la Commissione nel monitoraggio dell'attuazione uniforme e dell'applicazione efficace delle sanzioni dell'UE, oltre che per assisterla nello sviluppo di ulteriori azioni volte a proteggere l'UE dagli effetti dell'applicazione extraterritoriale di normativa adottata da paesi terzi.

Gruppo di lavoro permanente:

Il **meccanismo di coordinamento dell'applicazione** è uno dei gruppi esistenti utilizzati per discutere delle sanzioni. È stato istituito per assistere lo scambio di informazioni e la cooperazione diretta tra le autorità competenti e le agenzie di contrasto degli Stati membri dell'UE per quanto riguarda l'applicazione delle migliori pratiche e le esportazioni non autorizzate di prodotti a duplice uso.

Fonte: decisione della Commissione, del 12.4.2021, che istituisce il gruppo di esperti della Commissione sulle misure restrittive dell'Unione e l'extraterritorialità, C(2021) 2385 final; documenti interni della Commissione.

29 La Commissione si adopera affinché i gruppi di lavoro si riuniscano regolarmente e coordinino i rispettivi lavori elaborando gli ordini del giorno delle riunioni, presiedendo le riunioni e condividendo le informazioni pertinenti. A fine 2025, il gruppo di esperti sulle misure restrittive dell'Unione e sull'extraterritorialità si era riunito 34 volte; ad alcune riunioni hanno partecipato più di 150 persone. Tuttavia, i gruppi di lavoro istituiti dalla Commissione sono consultivi e si concentrano sullo scambio di informazioni e sul coordinamento volontario. Spetta agli Stati membri decidere in merito alla partecipazione alle riunioni. Ad esempio, fino alla fine del 2024 cinque Stati membri avevano partecipato a meno della metà delle riunioni del meccanismo di coordinamento dell'applicazione. Ciò riflette la frammentaria ripartizione delle competenze in questo settore, che limita anche i mezzi di coordinamento della Commissione.

30 Sebbene l'assetto generale del quadro di coordinamento della Commissione rifletta la complessità del processo decisionale e la natura trasversale delle sanzioni, l'elevato numero di gruppi di lavoro e le sovrapposizioni tra di essi (come quelle tra il gruppo di coordinamento sui prodotti a duplice uso e il meccanismo di coordinamento dell'applicazione) creano un notevole onere amministrativo per gli Stati membri e per la Commissione. La Corte ha riscontrato, tuttavia, che le sovrapposizioni tra i mandati dei gruppi di lavoro erano generalmente giustificate: i gruppi discutono tematiche simili da prospettive diverse nell'ambito dei rispettivi mandati.

La Commissione dialoga regolarmente con i paesi non-UE tramite canali diplomatici nonché mediante altri strumenti

31 Data la dimensione mondiale del commercio, l'impatto delle sanzioni dell'UE è potenziato dall'attuazione, da parte di altri paesi, di misure di portata analoga, in particolare in considerazione del rischio di elusione. Pertanto, il coordinamento internazionale delle sanzioni dell'UE con i partner del G7 e con altri paesi non-UE è fondamentale per garantirne l'efficacia, in particolare perché le sanzioni dell'UE nei confronti della Russia non si basano su sanzioni delle Nazioni Unite e i paesi non-UE non sono quindi tenuti ad attuarle.

32 Per promuovere il coordinamento internazionale, la Commissione ha istituito il Forum dei coordinatori delle sanzioni, che riunisce rappresentanti degli Stati membri e di partner internazionali quali il Regno Unito, la Svizzera, gli Stati Uniti, il Giappone, il Canada e l'Ucraina. Il suo obiettivo è coordinare l'attuazione, l'applicazione e il monitoraggio dei regimi sanzionatori, valutando l'efficacia delle sanzioni, affrontando questioni quali l'elusione, condividendo le migliori pratiche e perseguendo un'azione coerente con i partner internazionali. La Commissione presiede e organizza le riunioni del Forum. In tale veste, la Commissione ha fatto sì che si riunisse con regolarità: sette volte tra febbraio 2023 e aprile 2026.

33 Oltre al Forum dei coordinatori delle sanzioni, l'UE tiene anche discussioni con i paesi partner sulle sanzioni commerciali tramite altri canali. Tra questi, figurano quadri per la cooperazione generale, come il G7, e discussioni in formato multilaterale e bilaterale. I rappresentanti di un governo di un paese non-UE hanno detto agli auditor della Corte di aver apprezzato questi sforzi.

34 Nel dicembre 2022, l'UE ha istituito la posizione di inviato speciale internazionale per l'attuazione delle sanzioni dell'UE ("inviato per le sanzioni dell'UE"). Quest'ultimo funge da punto di contatto diplomatico unico per le questioni internazionali relative all'attuazione e all'elusione delle sanzioni dell'UE. In pratica, l'obiettivo principale di tale figura è allineare le sanzioni commerciali dell'UE a quelle dei paesi partner e affrontare i rischi di elusione delle sanzioni assieme ad altri paesi non-UE (paragrafi ***51***-***53***).

35 Nel complesso, il quadro e le azioni intraprese dalla Commissione costituiscono una risposta esaustiva alla necessità di un coordinamento internazionale delle sanzioni dell'UE: la Corte non ha individuato lacune di rilievo al riguardo. La Commissione ha coinvolto nelle proprie azioni i principali attori internazionali e ha svolto un ruolo attivo nei quadri stabiliti.

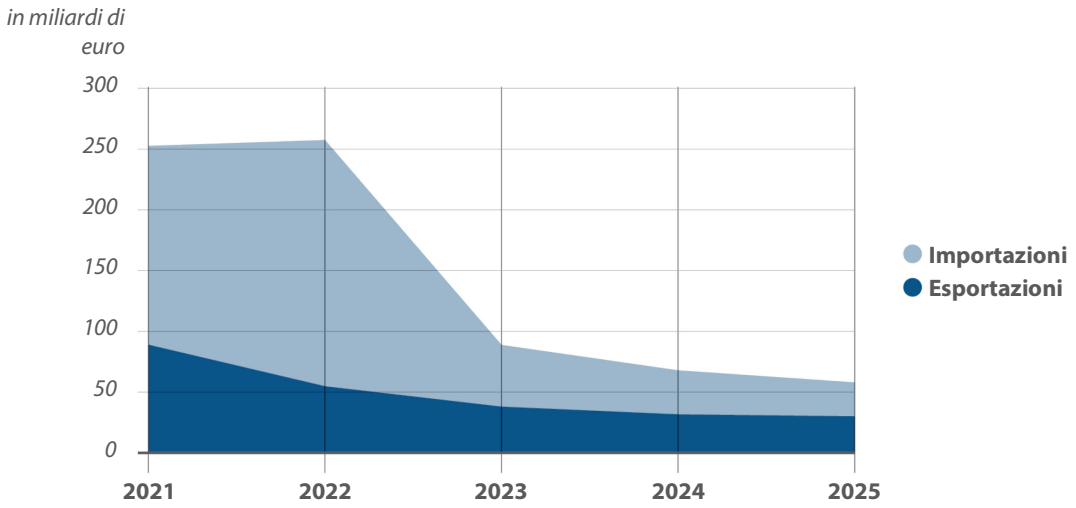
Le sanzioni commerciali, insieme alle misure antielusione, hanno notevolmente ridotto gli scambi tra l'UE e la Russia

36 Le sanzioni commerciali dell'UE sono intese a limitare la capacità della Federazione russa di proseguire la guerra di aggressione in Ucraina, limitando tra altre cose l'esportazione di beni a duplice uso e il trasferimento di tecnologie avanzate necessarie per l'industria militare russa. Le sanzioni commerciali dell'UE mirano inoltre a ridurre la capacità industriale della Russia limitando l'accesso a tecnologie chiave. In tale contesto, la Corte ha verificato se l'adozione delle sanzioni commerciali dell'UE abbia portato a cambiamenti nei modelli di scambi commerciali tra l'UE e la Russia. La Corte ha altresì verificato se dai flussi commerciali internazionali risultasse che le sanzioni dell'UE vengono eluse e ha valutato l'adeguatezza degli strumenti dell'UE per affrontare detta questione.

Gli scambi commerciali tra l'UE e la Russia sono diminuiti drasticamente, ma senza azzerarsi

37 Prima del 2022, sebbene dal 2014 fossero in vigore sanzioni, l'UE era il principale partner commerciale della Russia. Nel 2025, l'UE rappresentava il 10,2 % del totale degli scambi di beni della Russia con il resto del mondo, per un valore di 58,3 miliardi di euro, rispetto ai 252,8 miliardi di euro del 2021, mostrando un calo di oltre il 75 % (***figura 2***).

Figura 2 | Scambi di merci (importazioni ed esportazioni) tra l'UE e la Russia, 2021-2025



Fonte: JRC, sulla base di dati Eurostat, settembre 2026.

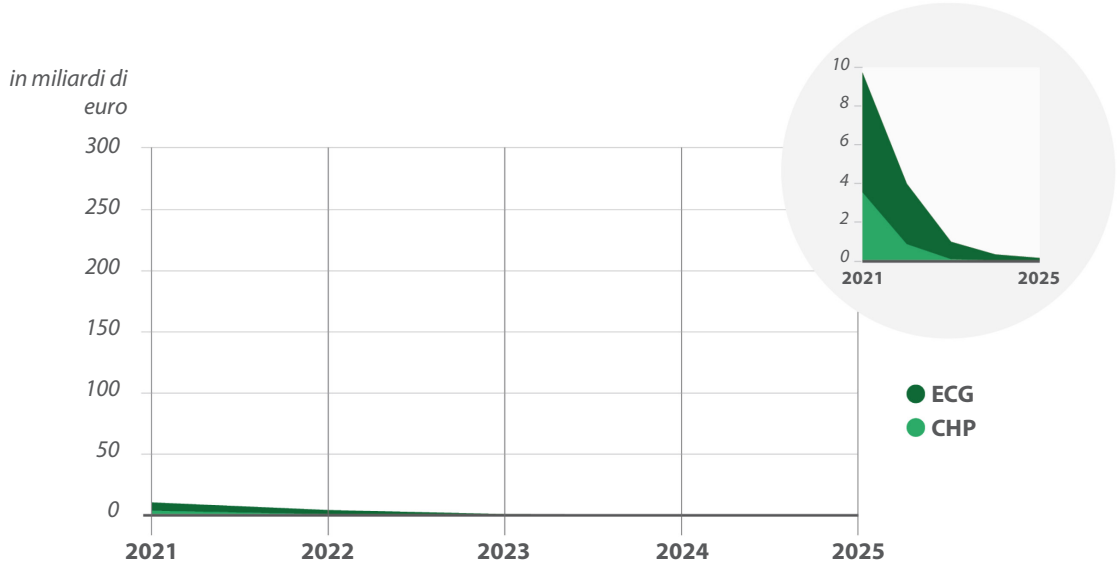
38 Secondo le stime della Commissione[2], nel settembre 2026 il valore delle restrizioni e dei divieti di esportazione per beni e tecnologie è stato pari a 49 miliardi di euro (il 56 % del livello pre-bellico). Per quanto riguarda le importazioni, è stato stimato a 110 miliardi di euro (pari al 75 % del livello pre-bellico). Nonostante il forte calo degli scambi commerciali con la Russia, nel 2025 l'UE rimaneva il terzo partner commerciale di tale paese. Tuttavia, a seguito dell'attuazione dei successivi pacchetti di sanzioni, gli scambi di beni non oggetto di sanzioni sono notevolmente diminuiti.

39 I cambiamenti negli scambi tra l'UE e la Russia hanno inciso in particolare sui prodotti comuni ad alta priorità (CHP) e sui beni economicamente critici (ECG). Queste due categorie hanno il maggiore impatto in termini di limitazione delle capacità militari ed economiche della Russia. I CHP sono beni a duplice uso e prodotti a tecnologia avanzata, soggetti a restrizioni, che vengono utilizzati nei sistemi militari russi rinvenuti sul campo di battaglia in Ucraina[3]. Gli ECG sono beni industriali fondamentali per il rafforzamento della base economica e industriale della Russia. Gli ECG per i quali esistevano flussi commerciali significativi sono soggetti a sanzioni dell'UE. Le esportazioni dirette di CHP e di ECG dall'UE verso la Russia sono quasi cessate dal 2023 (***figura 3***).

[2] Sanzioni dell'UE nei confronti della Russia a seguito dell'invasione dell'Ucraina – Divieti di importazione ed esportazione.

[3] Allegato XL del regolamento (UE) n. 833/2014 in combinato disposto con l'articolo 12 *octies*.

Figura 3 | Esportazioni di prodotti comuni ad alta priorità e di beni economicamente critici dai paesi dell'UE verso la Russia, 2021-2025



Fonte: Commissione – JRC.

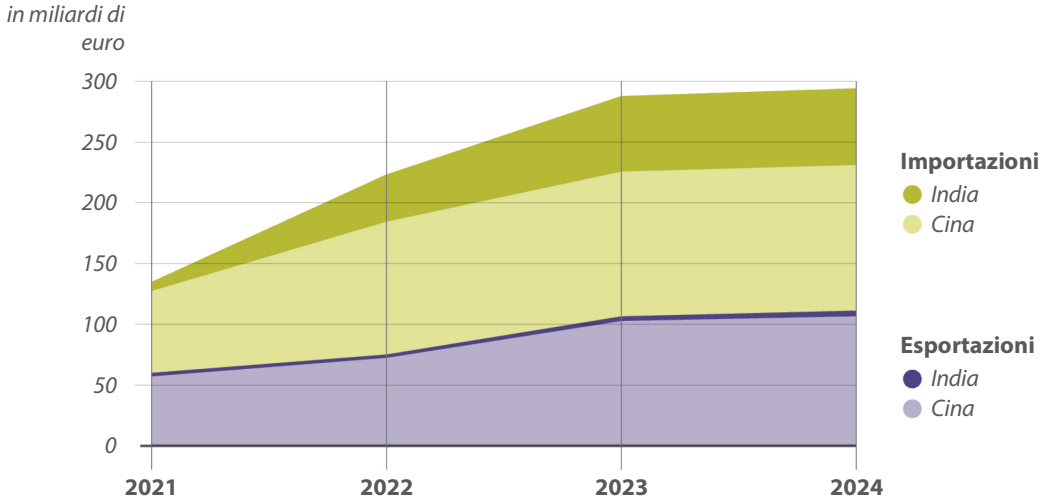
40 La Russia stessa è diventata un'economia di guerra. Sebbene la sua economia continui a crescere sulla carta, da un esame più attento emerge che ciò è dovuto principalmente a un aumento significativo della spesa militare. La Commissione stima che nel 2024 abbia rappresentato 10 800 miliardi di rubli (109 miliardi di euro), ossia circa il 6 % del prodotto interno lordo della Russia[4]. Allo stesso tempo, tutte le industrie che producono beni per le esigenze civili sono in declino e i salari sono diminuiti[5].

41 La riduzione degli scambi commerciali tra l'UE e la Russia è stata accompagnata da un aumento sostanziale degli scambi tra la Russia e i paesi terzi che non applicano sanzioni nei confronti di quest'ultima. Ad esempio, nel 2024 gli scambi commerciali della Cina con la Russia sono aumentati dell'82 % rispetto al 2021. Analogamente, anche gli scambi commerciali della Russia con l'India hanno continuato a crescere: nel 2024 erano saliti a un livello di oltre sei volte superiore a quello pre-bellico, principalmente per effetto di un aumento significativo delle importazioni di petrolio in India dalla Russia (***figura 4***).

[4] "EU sanctions: putting a price on Russia's war of aggression", pag. 1.

[5] Centre for Eastern Studies, *Russia's stagnating economy*.

Figura 4 | Scambi di merci (importazioni ed esportazioni) tra la Cina/l'India e la Russia, 2021-2024



Fonte: Commissione – JRC, sulla base di COMTRADE.

42 Questi dati indicano che la Russia è riuscita, almeno in parte, a trovare nuovi fornitori da altri partner per sostituire gli scambi con l'Europa. Tuttavia, secondo un recente studio, tale sostituzione ha comportato costi più elevati. Il prezzo pagato dalla Russia per i prodotti a duplice uso importati da altri paesi dall'inizio della guerra è aumentato del 39 % in più rispetto al prezzo delle esportazioni da tali paesi verso il resto del mondo per gli stessi prodotti negli stessi periodi.

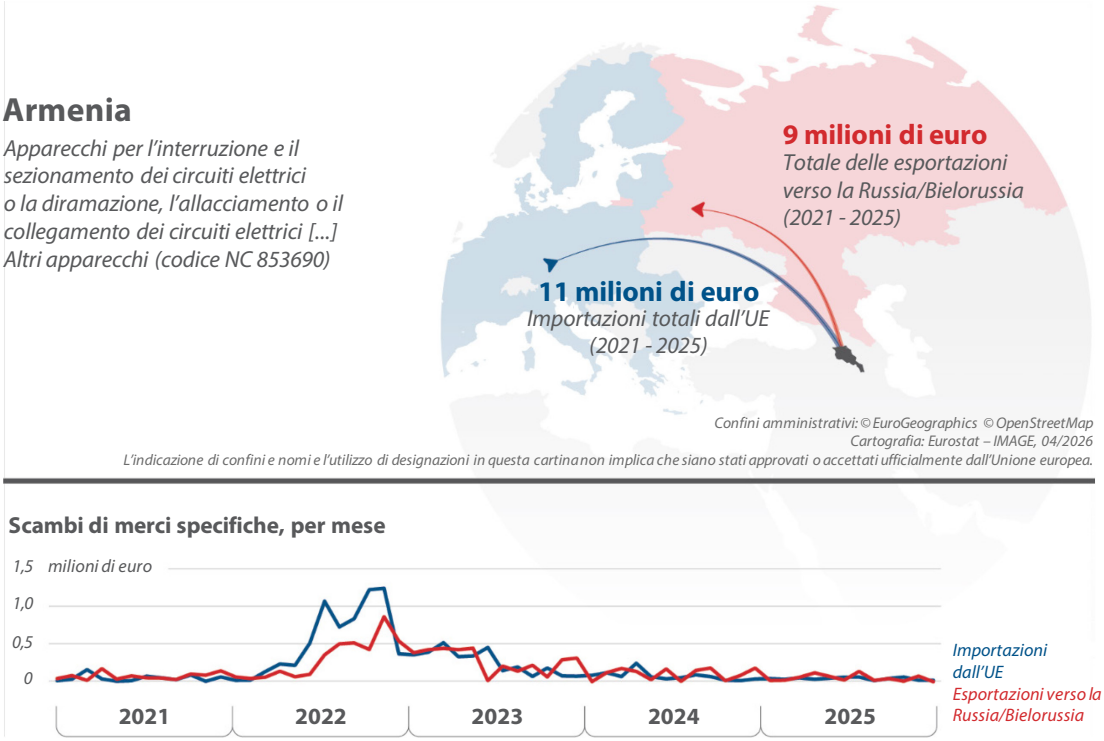
Le sanzioni dell'UE sono state in larga misura efficaci nel fermare l'esportazione diretta dei beni di cui le forze armate russe hanno più bisogno, ma l'elusione rimane un problema

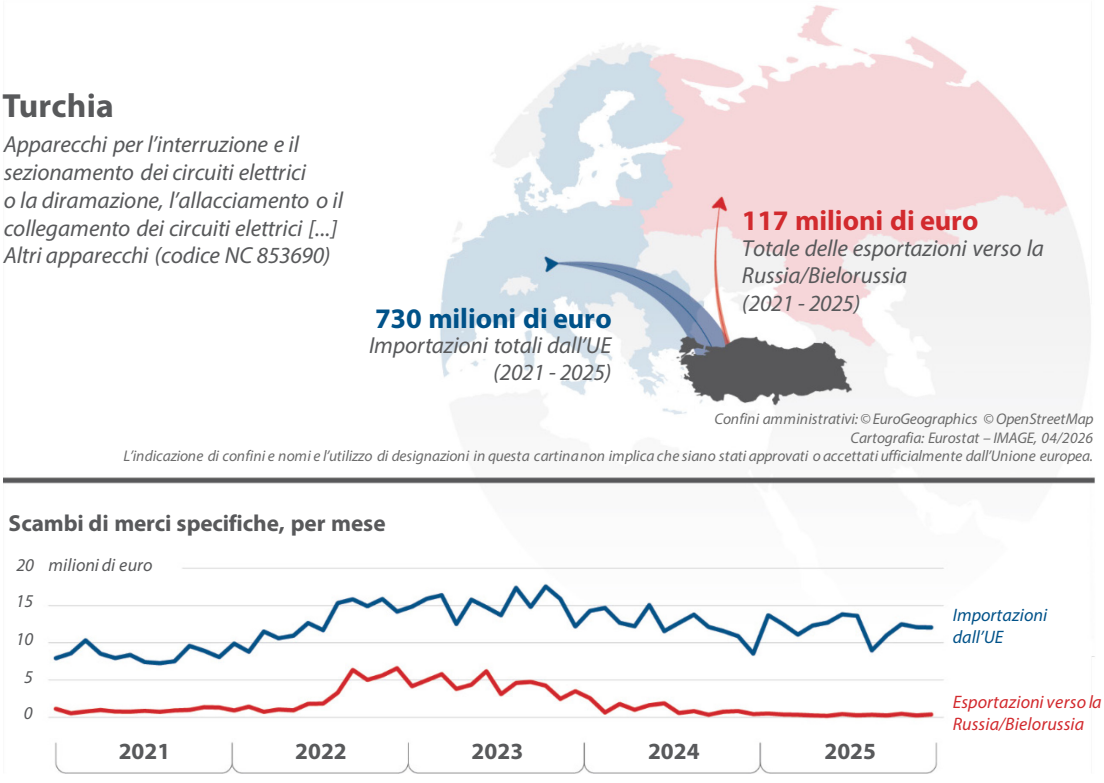
43 Da un'analisi dei dati esterni effettuata dalla Commissione è emerso che parti dell'UE sono ancora rinvenute in missili e droni russi di recente fabbricazione utilizzati nella guerra contro l'Ucraina (risalenti molto probabilmente al 2024 o al 2025). Detta analisi ha appurato, tuttavia, che gli articoli direttamente provenienti dall'UE costituivano solo una percentuale molto piccola dei componenti: circa il 4 %, ossia 8 delle 202 parti identificate. Per contro, i componenti provenienti dalla più ampia catena di approvvigionamento occidentale rappresentavano circa il 72 % di tutti i componenti individuati. Si tratta di un'indicazione del fatto che le sanzioni dell'UE sono state in larga misura efficaci nel prevenire l'esportazione diretta dei beni più rilevanti per le capacità militari russe (cfr. anche il paragrafo *39* relativo alla diminuzione degli scambi relativi a CHP ed ECG). Tuttavia, denota anche che è tuttora presente un'elusione.

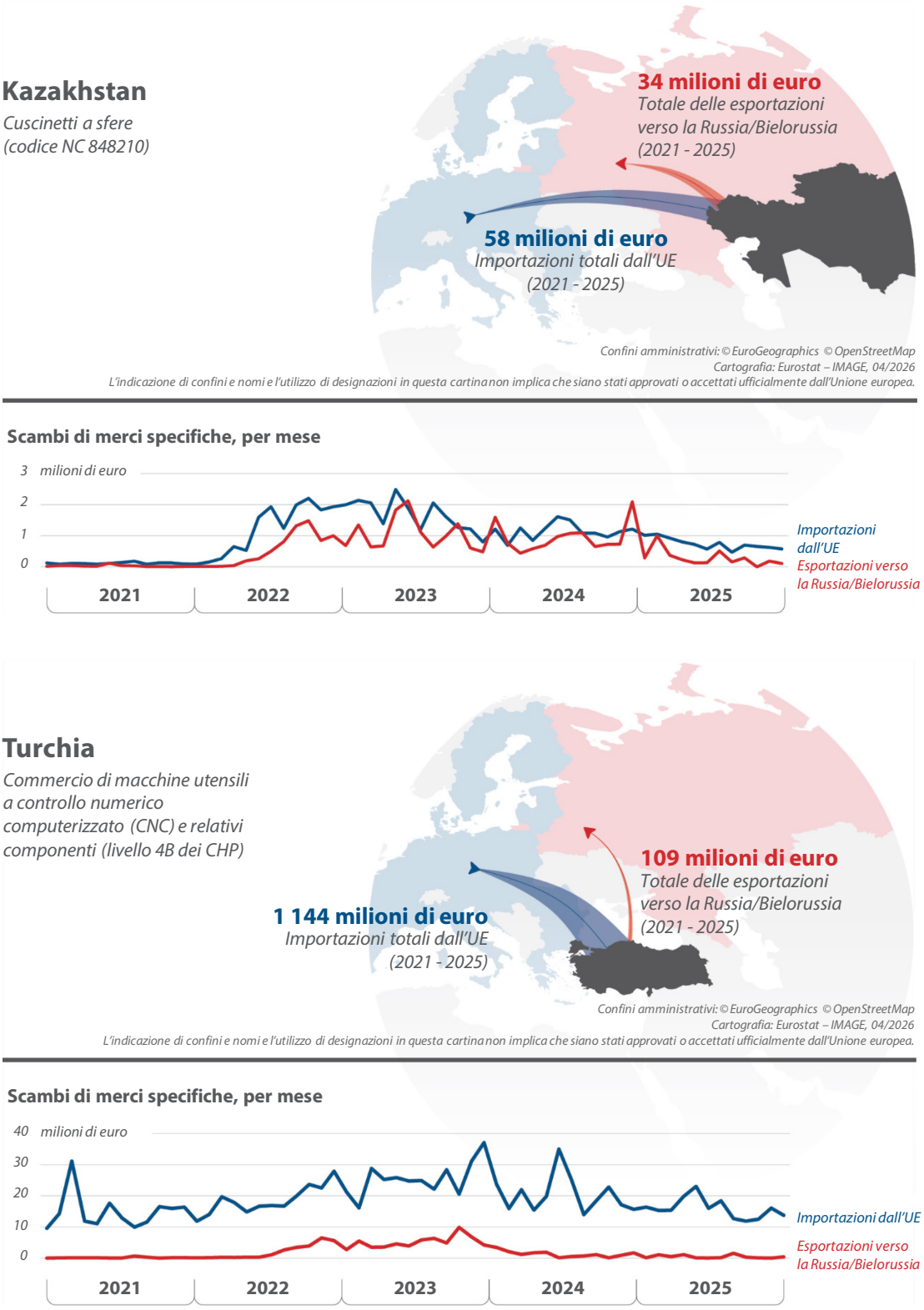
44 In risposta alle sanzioni commerciali dell'UE, la Russia ha compiuto sforzi significativi per eluderle, individuando rotte di importazione alternative per i beni oggetto di sanzioni e compromettendo in tal modo l'efficacia delle misure. In particolare, si sono registrati aumenti temporanei significativi delle importazioni dall'UE verso i paesi del Caucaso e, allo stesso tempo, delle esportazioni da tali paesi verso la Russia e la Bielorussia.

45 Gli auditor della Corte hanno analizzato i dati forniti dal JRC sui flussi commerciali con la Turchia, l'Armenia e il Kazakhstan per un campione di CHP, notando che, dall'invasione del 2022, vi è stato un marcato aumento degli scambi commerciali sia tra questi paesi e l'UE che tra questi paesi e la Russia/Bielorussia. Nella maggior parte dei casi, la situazione era ritornata ai livelli pre-bellici entro il 2025 (***figura 5***).

Figura 5 | Commercio di alcuni prodotti comuni ad alta priorità (tra l'UE ed alcuni paesi non-UE e tra tali paesi e la Russia/Bielorussia), 2021-2025







Fonte: Commissione – JRC.

46 Tali statistiche forniscono un'indicazione delle tendenze di elusione, ma non forniscono un quadro preciso dei volumi degli scambi, in quanto non esistono informazioni complete e affidabili sugli scambi tra la Russia e i paesi non-UE. Inoltre, non tutte le pratiche di elusione delle sanzioni sono visibili nelle statistiche commerciali (***riquadro 2***).

Riquadro 2

Falso backfilling

Il “backfilling” è una pratica in base alla quale un paese soggetto a sanzioni sostituisce i prodotti provenienti da un paese che applica sanzioni nei suoi confronti con prodotti provenienti da paesi che non le applicano. Ad esempio, la Russia può sostituire i prodotti del campo di battaglia fabbricati nell’UE con prodotti simili fabbricati in giurisdizioni che non hanno applicato restrizioni all’esportazione, come la Cina.

Per “falso backfilling” si intende uno scenario in cui il produttore in questa giurisdizione è una controllata della società che forniva originariamente il prodotto. Secondo i dati di ricerca della Kyiv School of Economics, il 44 % dei beni esportati verso la Russia da paesi che non applicano sanzioni era originariamente prodotto da controllate di società occidentali, comprese società dell’UE. Poiché i prodotti sono stati fabbricati nel paese che non applica sanzioni, la loro origine non è registrata come occidentale. Ma i prodotti sono essenzialmente gli stessi di quelli prodotti nell’UE o in altri paesi occidentali. Ciò rende l’operazione legale, ma costituisce comunque una forma di elusione delle sanzioni.

L’UE ha messo in atto una serie di misure per prevenire l’elusione, con vari gradi di efficacia

47 L’UE ha messo in atto varie misure per prevenire l’elusione. Tra queste figurano le misure adottate dal Consiglio che incidono sulla concezione delle sanzioni, nonché le azioni di sensibilizzazione e di analisi svolte dalla Commissione, tra cui il lavoro dell’inviato per le sanzioni dell’UE, lo strumento di segnalazione relativo alle sanzioni dell’UE e l’analisi delle tendenze in materia di elusione.

Specifiche misure antielusione adottate dal Consiglio

48 Nel 2023, nell’ambito dell’11° pacchetto di sanzioni nei confronti della Russia, il Consiglio ha adottato una serie di misure antielusione. Queste ultime erano incentrate su specifici beni ad alto rischio che avevano raggiunto in modo dimostrabile la Russia attraverso paesi non-UE. Questo “strumento antielusione” consente all’UE di vietare l’esportazione di tali beni verso i paesi utilizzati per eludere le sanzioni, includendoli nell’allegato XXXIII del regolamento (UE) n. 833/2014. È stato attivato per la prima volta nel 2026, nei confronti del Kirghizistan, nell’ambito del 20° pacchetto di sanzioni nei confronti della Russia.

49 Sempre nel 2023, la Commissione ha integrato tali misure redigendo due elenchi di prodotti particolarmente soggetti a elusione: prodotti comuni ad alta priorità (CHP) e beni economicamente critici (ECG). Entrambi gli elenchi sono oggetto di periodici aggiornamenti e risultano utili agli operatori economici ai fini delle procedure di dovuta diligenza (*due diligence*). Le autorità doganali dei paesi partner possono utilizzarli anche a sostegno di azioni antielusione.

50 Nel luglio 2025, il 18° pacchetto di sanzioni nei confronti della Russia ha esteso le misure, introducendo una apposita disposizione omnibus per affrontare il rischio che prodotti a tecnologia avanzata oggetto di sanzioni siano esportati in Russia mediante dichiarazione di esportazione verso altri paesi non-UE. Ciò fornisce agli Stati membri un ulteriore strumento per prevenire l'elusione delle sanzioni bloccando le spedizioni sospette e consentendo loro di imporre obblighi di autorizzazione per l'esportazione di prodotti che non sono specificamente elencati nella normativa in materia di sanzioni.

L'inviato per le sanzioni dell'UE

51 Oltre a integrare le misure introdotte dai pacchetti di sanzioni, la Commissione si è rivolta in modo proattivo a potenziali poli per l'elusione delle sanzioni, al fine di svolgere un'opera di sensibilizzazione in merito alla questione. Tali sforzi sono stati istituzionalizzati nel dicembre 2022, quando la Commissione ha creato la figura dell'inviato per le sanzioni dell'UE.

52 Quest'ultimo ha tenuto discussioni ad alto livello con paesi terzi, al fine di porre fine all'elusione delle misure sanzionatorie imposte alla Russia. A fine 2025, l'inviato per le sanzioni dell'UE aveva effettuato 45 missioni in 17 paesi diversi (quattro paesi partner e altri tredici paesi terzi), L'inviato per le sanzioni ha definito i paesi da contattare in modo sistematico. Basandosi sull'analisi effettuata dalla DG TRADE e dal JRC sui dati commerciali relativi alle esportazioni dall'UE e alle riesportazioni da tali paesi non-UE verso la Russia di CHP ed ECG, l'inviato per le sanzioni dell'UE ha condotto attività diplomatiche di sensibilizzazione presso centri di trasbordo e giurisdizioni identificati come "paesi-ponte" (*platform countries*) per l'elusione delle sanzioni: principalmente Georgia, Serbia, Turchia; Armenia, Kazakhstan, Kirghizistan, Emirati arabi uniti e Uzbekistan.

53 L'inviato ha avuto estesi contatti con una serie di paesi, come quelli dell'Asia centrale e del Caucaso, la Turchia, gli Emirati arabi uniti, l'India, la Malesia e la Thailandia. In risposta al lavoro dell'inviato per le sanzioni, alcuni paesi-ponte hanno iniziato a condividere dati sulle riesportazioni verso la Russia, consentendo il monitoraggio dell'elusione. Inoltre, la riesportazione verso la Russia, da alcuni di questi paesi, di componenti per il campo di battaglia originari dell'UE è diminuita. Tuttavia, gli strumenti dell'inviato per le sanzioni dell'UE sono vincolati dal mandato della Commissione e sono di natura strettamente diplomatica. L'inviato non può offrire alcun incentivo economico o finanziario ai paesi che visita.

Lo strumento di segnalazione relativo alle sanzioni dell'UE

54 Un ulteriore strumento varato dalla Commissione nel marzo 2022 per coadiuvare l'individuazione degli schemi di elusione è lo strumento di segnalazione relativo alle sanzioni dell'UE. Si tratta di un'opportunità per segnalare in modo anonimo potenziali violazioni delle sanzioni dell'UE, compresa l'elusione. Ad agosto 2026, lo strumento aveva ricevuto oltre 2 600 segnalazioni, la maggior parte delle quali riguardava sanzioni nei confronti della Russia. La Commissione ha trasmesso il 10 % delle segnalazioni alle autorità nazionali competenti (ANC) o al SEAE perché fosse assicurato un ulteriore seguito. Tuttavia, poiché gli Stati membri non sono tenuti a riferire in merito alle azioni di esecuzione basate sullo strumento di segnalazione, l'efficacia di detto strumento non può essere determinata.

Analisi della Commissione sulle tendenze dell'elusione in relazione agli scambi con la Russia

55 Infine, la Commissione analizza costantemente i flussi commerciali da e verso la Russia e fornisce alle delegazioni dell'UE e agli Stati membri relazioni mensili sul commercio di CHP e di ECG con i "paesi-ponte". La Commissione condivide regolarmente con i paesi partner, tramite il Forum dei coordinatori delle sanzioni, l'analisi delle tendenze delle esportazioni dall'UE di CHP oggetto di elusione, sottolineando che l'elusione compromette gravemente l'efficacia delle sanzioni dell'UE. Tale analisi guida anche gli orientamenti della Commissione sulle questioni relative all'elusione (paragrafi ***81***-***87***).

56 Nel complesso, la Corte ha constatato che la Commissione ha sostenuto le misure antielusione integrate nei pacchetti di sanzioni agendo in maniera esaustiva. Nel loro insieme, queste misure hanno contribuito a invertire la tendenza all'aumento degli scambi commerciali tra la Russia e i paesi-ponte (paragrafi ***44*** e ***45***). Tuttavia, la misura in cui gli strumenti risultano efficaci varia, in parte a causa della loro funzione primaria di strumenti diplomatici o analitici. Inoltre, con il mutare degli schemi di elusione, detta tendenza all'aumento si sta altresì spostando dai paesi-ponte a nuovi centri di elusione, in particolare nel sud-est asiatico. Pertanto, nonostante alcuni risultati positivi tangibili, i beni oggetto di sanzioni raggiungono ancora indirettamente la Russia.

Le ambiguità e le divergenze presenti nel quadro giuridico dell'UE possono compromettere l'attuazione uniforme delle sanzioni

57 Una volta che le sanzioni sono state adottate con decisione unanime del Consiglio, gli Stati membri sono responsabili della loro attuazione e applicazione. Per garantirne l'attuazione uniforme, la normativa in materia di sanzioni deve utilizzare una terminologia coerente ed essere inequivocabile. Inoltre, gli Stati membri devono disporre di norme efficaci che garantiscano il rispetto delle sanzioni. La Corte ha valutato se la formulazione dei termini chiave utilizzati nella base giuridica delle sanzioni commerciali dell'UE fosse sufficientemente chiara da consentire agli Stati membri di intendere detti termini allo stesso modo. La Corte ha inoltre esaminato il recepimento della direttiva (UE) 2024/1226 relativa alla definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione.

La terminologia imprecisa utilizzata nella normativa dell'UE in materia di sanzioni rende più difficile l'attuazione di queste ultime

58 Dal lavoro di audit della Corte sono emersi casi in cui gli obblighi connessi alle sanzioni erano stati descritti in modo impreciso nella normativa che deve essere adottata da tutti gli Stati membri. Tra gli esempi di locuzioni imprecise utilizzate nei regolamenti in materia di sanzioni figurano le seguenti (o una loro forma declinata): "strettamente necessario", "adoperarsi al massimo", "misura appropriata" e "politica appropriata" (***allegato III***). L'uso di tali espressioni può portare a differenze nell'interpretazione della normativa tra gli Stati membri ed incide negativamente sulla coerenza dell'attuazione, nonostante gli sforzi della Commissione volti ad ovviare alle carenze mediante orientamenti.

59 Vari Stati membri visitati hanno confermato agli auditor della Corte il problema della terminologia chiave imprecisa nelle disposizioni in materia di sanzioni, in particolare per quanto riguarda le esenzioni e le deroghe. Inoltre, uno Stato membro ha fatto riferimento all'elevata complessità e agli oneri amministrativi connessi alla verifica di talune disposizioni contenute nei regolamenti in materia di sanzioni (ad esempio, massimali di prezzo per i prodotti di lusso).

60 La formulazione vaga delle disposizioni giuridiche facilita il raggiungimento di un consenso unanime sui pacchetti di sanzioni a livello di Consiglio. Analogamente, le esenzioni e le deroghe sono spesso incluse su richiesta specifica degli Stati membri al fine di raggiungere un accordo.

La mancanza di allineamento tra la terminologia utilizzata per le sanzioni e la terminologia doganale pone difficoltà operative

61 Per di più, dato che gli Stati membri attuano le sanzioni in larga misura applicando il codice doganale dell'Unione, l'utilizzo nei regolamenti in materia di sanzioni degli stessi termini e delle stesse definizioni utilizzati nella normativa doganale dell'UE riduce al minimo le difficoltà di attuazione delle misure. Tuttavia, la Corte ha individuato numerose divergenze tra i regolamenti sulle sanzioni e il codice doganale: ad esempio, divergenze relative al concetto di "paese di origine" e al termine "trasferimento", che non è un termine doganale standard (***allegato III***). Alcuni Stati membri hanno inoltre sottolineato che il fatto che nella normativa dell'UE in materia di sanzioni commerciali (ad esempio, nell'allegato VII, parte A, del regolamento (UE) n. 833/2014) non siano utilizzati i codici della nomenclatura combinata (NC) con cui sono classificate le merci a fini doganali e che ci si basi invece sulle descrizioni delle merci e su termini generici lascia spazio all'interpretazione e rende più difficili i controlli doganali.

62 La Corte ha inoltre constatato che il modo in cui il regolamento (UE) n. 833/2014 sulle sanzioni descrive i beni a duplice uso contribuisce almeno in parte a incoerenze tra gli Stati membri nel rilascio delle autorizzazioni per tali beni. In particolare, vi è una sovrapposizione tra due allegati del regolamento (l'allegato VII e l'allegato XXIII). L'allegato VII contiene un elenco di beni per i quali è necessaria una autorizzazione; l'allegato XXIII prevede deroghe. Alcuni elementi, come i circuiti elettronici, compaiono in entrambi gli elenchi, rendendo il loro status poco chiaro per i funzionari doganali. Inoltre, l'allegato VII fornisce una descrizione dei beni, mentre l'allegato XXIII rimanda ai codici della nomenclatura combinata, che sono comunemente noti alle autorità doganali. La Commissione sostiene il lavoro degli Stati membri in questo ambito fornendo orientamenti ed elaborando tavole di concordanza.

I reati e le misure punitive per le violazioni delle misure restrittive dell'UE non sono ancora sufficientemente armonizzati tra gli Stati membri

63 Infine, l'attuazione coerente delle sanzioni dell'UE da parte degli Stati membri dipende anche da un'applicazione efficace, comprese le norme sugli illeciti e sulle misure punitive per le violazioni delle sanzioni previste dalla normativa nazionale. Finora, le violazioni delle sanzioni dell'UE non sono state qualificate come reato in tutti gli Stati membri e questi ultimi hanno imposto misure punitive su basi diverse. Mentre alcune giurisdizioni hanno imposto pene, altre hanno affrontato le violazioni solo con mezzi amministrativi. Tale problematica dovrebbe essere attenuata dalla direttiva (UE) 2024/1226 relativa alla definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'UE, una volta che sarà integralmente correttamente attuata da tutti gli Stati membri. Detta direttiva non armonizza appieno le misure di esecuzione; stabilisce invece norme minime relative alla definizione dei reati e delle misure punitive per le persone fisiche e giuridiche che gli Stati membri devono attuare in caso di violazione delle sanzioni dell'UE e contiene disposizioni volte a potenziare l'applicazione e l'attuazione di tali norme.

64 La direttiva doveva essere recepita nel diritto nazionale entro il 20 maggio 2025. Ad agosto 2026, la situazione era la seguente: 19 Stati membri avevano informato la Commissione di aver integralmente recepito la direttiva, come dovuto. La Commissione ha adottato le prime misure di esecuzione nel luglio 2025, inviando avvisi di costituzione in mora agli Stati membri che non l'avevano recepita. La Commissione non ha ancora appurato se gli Stati membri che hanno effettivamente recepito la direttiva nel diritto nazionale lo abbiano fatto correttamente. La direttiva, quindi, ha avuto sinora solo un effetto limitato.

Le diverse pratiche nazionali di applicazione delle sanzioni commerciali dell'UE danno l'opportunità di scegliere la giurisdizione in maniera opportunistica ("forum-shopping")

65 L'unione doganale dell'UE contribuisce alla strategia di sicurezza economica dell'UE. Le sanzioni commerciali ne sono un elemento importante. Le amministrazioni doganali sono adesso, di fatto, l'autorità capofila per il controllo delle merci esportate alle frontiere esterne dell'UE: sono dunque in prima linea nell'attuazione efficace e coerente delle sanzioni. Il fatto che il grado di controllo vari da uno Stato membro all'altro compromette l'efficacia delle sanzioni commerciali dell'UE. Tali controlli possono anche essere dispendiosi in termini di tempo e costosi per le imprese.

66 La Corte ha pertanto verificato se gli Stati membri avessero attuato e applicato le sanzioni commerciali in modo armonizzato nonché se la Commissione avesse reagito adeguatamente ai casi di incongruenze individuate. La Corte ha inoltre esaminato le iniziative, a livello di Stato membro e dell'UE, che potrebbero contribuire ad ovviare a tali incongruenze.

Il "forum-shopping" rimane un rischio fondamentale che compromette l'efficace attuazione delle sanzioni commerciali dell'UE

67 Dalle visite effettuate dagli auditor della Corte presso un campione di cinque Stati membri sono emerse importanti differenze nei controlli doganali. Per consentire l'uscita dei beni oggetto di sanzioni, le autorità doganali di alcuni Stati membri richiedono più documentazione di quelle di altri Stati membri. Ad esempio, la Corte ha constatato che le autorità doganali dei paesi baltici (Lettonia, paese visitato, ma anche Lituania ed Estonia, che hanno adottato un approccio analogo), richiedono, a determinate condizioni, la presentazione di una dichiarazione rilasciata dal produttore dei beni sanzionati esportati o riesportati. Altri Stati membri non impongono tale obbligo.

68 Tali differenze nel modo in cui le autorità doganali dei diversi Stati membri effettuano i controlli doganali mostrano anche il modo in cui sono registrati i casi di non conformità relativi alle sanzioni commerciali dell'UE per le merci (*riquadro 3*).

Riquadro 3

Differenze significative nel numero di casi di non conformità relativi alle sanzioni commerciali dell'UE per le merci provenienti da altri Stati membri

Dal 2022, la Bulgaria non ha registrato nemmeno un caso di non conformità relativo alle sanzioni commerciali dell'UE per merci originarie di altri Stati membri che sono state esportate verso giurisdizioni al di fuori del territorio doganale dell'UE transitando dalla Bulgaria.

Al contrario, la Lettonia ha registrato un elevato numero di casi di non conformità relativi alle sanzioni commerciali dell'UE per merci provenienti da altri Stati membri. Nel 2024, circa 2 100 spedizioni per esportazione rientravano in totale in questa categoria e costituivano tre quarti di tutte le infrazioni segnalate dalla Lettonia.

Sebbene sia la Bulgaria che la Lettonia abbiano frontiere esterne dell'UE attraverso le quali le merci esportate da altri Stati membri escono dal territorio doganale dell'UE, la Corte rileva differenze significative nel numero di non conformità segnalate.

69 Inoltre, la Corte ha riscontrato incongruenze nel modo in cui le ANC hanno concesso autorizzazioni di deroga per l'esportazione di beni oggetto di sanzioni. Detta procedura non è centralizzata a livello dell'UE; rimane invece di competenza di ciascuno Stato membro. Quando le merci soggette a restrizioni sono trasportate su strada, ciascuno Stato membro di transito deve rilasciare una distinta autorizzazione separata per l'ingresso delle merci. La Commissione ha individuato casi di valutazioni divergenti da parte delle ANC a tale riguardo, ad esempio per quanto concerne i motivi agroalimentari.

70 La Corte ha altresì individuato due casi in cui le merci erano state bloccate presso gli uffici doganali di uscita in Lituania e Polonia, sebbene in entrambi casi le merci fossero state accettate per l'esportazione verso la Russia (esentate dall'Italia dall'obbligo di ottenere un'autorizzazione di esportazione). Nel caso polacco, le merci sono state rispedite in Italia e la dichiarazione di esportazione iniziale è stata annullata. In Italia, le merci sono state nuovamente ammesse all'esportazione verso la Russia e spedite attraverso un porto italiano verso una destinazione in Russia. A seguito di una richiesta, la Commissione ha dichiarato che non aveva titolo per intervenire, ricordando che sono gli Stati membri ad essere responsabili delle decisioni relative all'applicazione delle sanzioni.

71 Discutendo con esperti esterni, gli auditor della Corte hanno appreso che, in diversi casi, le autorizzazioni per merci analoghe oggetto di sanzioni erano state negate in uno Stato membro ma concesse in un altro.

72 La Corte osserva che, in risposta a tali problematiche, la Commissione dialoga solo con le autorità doganali degli Stati membri coinvolti a livello tecnico per discutere le questioni relative all'attuazione delle sanzioni attraverso il gruppo di contatto per le sanzioni (SCG) e pubblica orientamenti (paragrafo *85*).

73 Le pratiche nazionali divergenti in materia di controlli doganali comportano il rischio che le imprese possano scegliere deliberatamente uffici di autorizzazione o punti doganali negli Stati membri con controlli meno rigorosi. Questa pratica è comunemente nota come "forum-shopping". Nel complesso, la Corte ritiene che tale pratica costituisca un rischio importante che compromette l'efficace attuazione delle sanzioni commerciali dell'UE. Ciò anche in ragione del suo potenziale di agevolare l'elusione delle sanzioni (paragrafi *43*-*56*).

Anche le differenze nelle capacità amministrative degli Stati membri incidono sull'attuazione delle sanzioni commerciali dell'UE

74 Uno dei motivi per cui gli Stati membri non sono coerenti nell'applicazione delle sanzioni è la diversità delle loro capacità amministrative. Ad esempio, alcuni Stati membri potrebbero disporre di più personale qualificato specializzato nell'individuazione dei beni oggetto di sanzioni. Poiché gli Stati membri sono responsabili dei controlli doganali, la Commissione non dispone di alcun mezzo per influenzare il livello delle risorse e delle infrastrutture che gli Stati membri destinano all'attuazione delle sanzioni commerciali.

75 Infine, l'efficacia delle operazioni doganali non dipende solo da risorse e infrastrutture, ma anche dalle modalità organizzative all'interno degli Stati membri. Ad esempio, nei Paesi Bassi, la Corte ha osservato una buona pratica che potrebbe contribuire a un'attuazione e a un'applicazione più coerenti ed efficienti delle sanzioni (*riquadro 4*).

Riquadro 4

Buona pratica in materia di coordinamento nazionale

Nei Paesi Bassi è stato istituito un ufficio centrale per il rilascio delle licenze/autorizzazioni in seno al dipartimento delle dogane, che agisce per conto del ministero degli Affari esteri. Tra i vantaggi figurano la facilità di comunicazione tra le organizzazioni nei casi operativi, una buona panoramica della gestione dei rischi nell'applicazione delle sanzioni e la possibilità di avvalersi delle competenze dell'autorità doganale in relazione alle questioni di classificazione tariffaria.

Sono in atto iniziative per colmare le lacune nell'armonizzazione dell'attuazione delle sanzioni

76 Nel corso dell'audit, la Corte ha inoltre individuato iniziative esistenti ed opportunità per un'ulteriore armonizzazione, sia nell'ambito del quadro attuale che attraverso tramite modifiche normative. Si tratta, ad esempio, di un'applicazione più coerente degli audit successivi allo svincolo, di approcci intergovernativi alla cooperazione doganale (come l'iniziativa doganale del Baltico) e dell'attuazione dell'unione doganale dell'UE.

77 Al momento dell'audit, la Commissione non era in grado di fornire informazioni che indicassero se gli Stati membri effettuavano audit successivi allo svincolo basati sul rischio per valutare l'efficace attuazione delle sanzioni commerciali dell'UE. La Corte ritiene che un'applicazione più coerente degli audit successivi allo svincolo basati sul rischio per le sanzioni commerciali dell'UE, coordinata tra le autorità doganali nazionali, potrebbe contribuire a rilevare, tra altre cose, se le imprese pratichino il "forum-shopping" (*riquadro 5*).

Riquadro 5

Audit successivo allo svincolo basato sul rischio nel settore doganale

Gli audit successivi allo svincolo basati sul rischio consentono di accelerare lo svincolo delle merci e di far risparmiare tempo e soldi alle imprese, assicurando al contempo il debito rispetto della normativa attraverso un meccanismo di audit che può essere condotto in modo più efficace dopo lo svincolo delle merci.

Conformemente all'accordo dell'OMC sull'agevolazione degli scambi, i membri dell'Organizzazione mondiale del commercio hanno l'obbligo di adottare o mantenere audit successivi allo svincolo basati sul rischio per accertare il rispetto della normativa doganale e di altra normativa correlata, comprese le sanzioni commerciali.

78 L'iniziativa doganale del Baltico (un accordo di cooperazione tra Estonia, Croazia, Lettonia, Lituania, Polonia e Finlandia) è un tentativo intergovernativo di risolvere il problema della disomogeneità di approccio ai controlli doganali all'interno dell'UE. Detta iniziativa mira a creare un approccio doganale più forte e armonizzato inasprendo i controlli sulle merci sensibili, richiedendo documenti supplementari come dichiarazioni del produttore e coordinando gli sforzi per impedire che le merci siano deviate attraverso paesi terzi.

79 Oltre a tali accordi di cooperazione multilaterale esistenti tra gli Stati membri, l'imminente riforma doganale dell'UE costituisce un tentativo di fornire una risposta strategica alle crescenti difficoltà cui devono far fronte le amministrazioni doganali e le imprese a livello dell'UE. Il pacchetto legislativo, presentato nel maggio 2023, modernizzerà e migliorerà il funzionamento dell'unione doganale, compresi controlli doganali più efficaci sulle sanzioni commerciali dell'UE[6]. In particolare, la creazione di un'Autorità doganale dell'UE e lo sviluppo di un centro doganale digitale dell'UE miglioreranno la condivisione delle informazioni e la gestione dei rischi in tutta l'UE. Tuttavia, l'impatto sarà visibile solo a medio termine, in quanto la piena attuazione è prevista per il 2034.

Gli orientamenti della Commissione sono esaustivi ma non giuridicamente vincolanti e i sistemi di informazione non sono utilizzati in modo uniforme in tutti gli Stati membri

80 Nel contesto di una normativa complessa in materia di sanzioni, è particolarmente importante il ruolo della Commissione, chiamata a fornire orientamenti chiari, coerenti e completi agli Stati membri per evitare interpretazioni divergenti e sostenere efficacemente la cooperazione tra di essi. La Corte ha valutato se la Commissione avesse fornito tale sostegno in tempo utile e se la portata di tale sostegno fosse sufficiente ad attenuare il rischio di un'attuazione incoerente e di uno scambio di informazioni insufficiente.

Gli orientamenti della Commissione sull'attuazione delle sanzioni riguardano un'ampia gamma di questioni, nonostante permangano alcune lacune

81 Dal febbraio 2022, la Commissione ha posto in essere orientamenti dettagliati, sotto forma di linee guida e risposte alle domande più frequenti, volti a sostenere l'attuazione armonizzata delle sanzioni commerciali dell'UE nei confronti della Russia (***figura 6***).

[6] Proposta della Commissione COM(2023) 258 del 17 maggio 2023.

Figura 6 | Panoramica delle risposte della Commissione alle domande più frequenti, per argomento



Fonte: Commissione europea.

82 In particolare, la Commissione ha pubblicato undici orientamenti generali di attualità in materia di commercio e dogane, unitamente alle risposte alle domande più frequenti specifiche per argomento. Queste sono state pubblicate per la prima volta nel giugno 2022 e sono state regolarmente aggiornate, da ultimo nel maggio 2026. Inoltre, la Commissione utilizza avvisi (*trade alert*) per informare gli Stati membri in merito ai modelli commerciali ad alto rischio (***riquadro 6***).

Riquadro 6

L'uso di avvisi (*trade alert*) da parte della Commissione: l'esempio del compensato di betulla

Le sanzioni dell'UE vietano l'acquisto, l'importazione o il trasferimento di legno compensato dalla Russia e dalla Bielorussia. Per accedere al mercato dell'UE, le imprese dei paesi oggetto di sanzioni pagano produttori di paesi non-UE per riconfezionare e rietichettare il loro compensato.

Nel marzo 2025 la Commissione ha pubblicato un avviso sul proprio sito internet in merito a tale rischio di elusione, informando gli Stati membri della necessità di prestare attenzione a elementi quali i legami tra gli esportatori e alcuni paesi non-UE, nonché a rotte logistiche insolitamente tortuose. La Commissione raccomandava agli Stati membri di prestare particolare attenzione all'origine del compensato importato.

83 La maggior parte degli Stati membri visitati dagli auditor della Corte ha dichiarato di ritenere generalmente esaustivi gli orientamenti della Commissione; ha anche confermato che, su loro richiesta, sono stati periodicamente aggiornati. È emerso, tuttavia, che sarebbe utile che la Commissione pubblicasse nuovi orientamenti contemporaneamente all'imposizione di nuove misure restrittive sanzionatorie, consentendo a tutti gli operatori e a tutti gli Stati membri di applicare immediatamente le nuove misure allo stesso modo.

84 Tuttavia, esaminando gli orientamenti della Commissione, gli auditor della Corte ha individuato varie questioni, sollevate anche nei colloqui condotti negli Stati membri sottoposti ad audit, per le quali non esistono orientamenti comuni per le autorità nazionali:

- riconoscimento delle autorizzazioni di deroga alle sanzioni rilasciate da un altro Stato membro;
- norme che spieghino quale Stato membro debba rilasciare un'autorizzazione nei casi in cui sono coinvolti nell'operazione più operatori economici di diversi Stati membri (esportatore, acquirente, società di trasporto, ecc.) o quando le merci attraversano i territori di più Stati membri;
- come effettuare la restituzione di merci difettose provenienti dalla Russia che non sono state oggetto di sanzioni all'esportazione ma sono oggetto di sanzioni all'importazione.

Inoltre, sono stati rilevati settori in cui gli orientamenti della Commissione non sono sufficientemente sviluppati o chiari (***allegato IV***).

85 Oltre a fornire chiarimenti sulla portata di specifiche misure commerciali, la Commissione ha fornito orientamenti agli Stati membri per un approccio comune alla gestione dei rischi e ai controlli doganali in relazione alle sanzioni nei confronti della Russia e della Bielorussia. Gli Stati membri visitati dagli auditor della Corte hanno ritenuto utili tali orientamenti, ma hanno richiamato l'attenzione su punti deboli quali la loro obsolescenza, la mancanza di chiarezza, l'uso di termini vaghi o dipendenti dal contesto nonché l'uso di espressioni poco chiare quali "dovrebbe essere considerato", "è raccomandato" e "può essere coperto", che non forniscono alle autorità nazionali una specifica base d'azione.

86 Nonostante la loro ampia estensione e la percezione complessivamente positiva da parte degli Stati membri, gli orientamenti della Commissione non sono per loro natura giuridicamente vincolanti, il che ne riduce l'efficacia. Poiché gli Stati membri non sono tenuti ad applicare gli orientamenti, la Commissione non può eliminare del tutto il rischio di mancato rispetto e garantire un'attuazione armonizzata delle sanzioni commerciali dell'UE.

87 Oltre a collaborare con le autorità degli Stati membri, la Commissione si rivolge direttamente anche alle imprese che potrebbero essere interessate dalle sanzioni commerciali dell'UE. Nel 2023 ha pubblicato orientamenti specifici sugli obblighi di *due diligence*. Nel 2025 ha inoltre istituito un helpdesk per le sanzioni, che dovrebbe aiutare le imprese a rispettare gli obblighi derivanti dalle sanzioni dell'UE fornendo un archivio degli strumenti dell'UE esistenti in questo settore, organizzando *webinar* su tematiche pertinenti e fornendo alle PMI una specifica assistenza diretta per aiutarle a rispettare le verifiche di *due diligence*.

La Commissione ha posto in essere sistemi di scambio di informazioni, che però non sono sfruttati appieno

88 La Commissione fornisce strumenti di comunicazione che consentono alle autorità degli Stati membri di cooperare tra loro e di condividere con la Commissione informazioni sui rischi per l'attuazione armonizzata delle sanzioni dell'UE, comprese le sanzioni commerciali. In particolare, la Commissione ha fornito formulari di informazione sui rischi nell'ambito del quadro comune in materia di gestione del rischio previsto dal codice doganale dell'Unione, nonché un nuovo apposito registro per lo scambio di informazioni sulle sanzioni.

I formulari di informazione sui rischi rimangono uno strumento di allerta per le dogane sottoutilizzato

89 Il quadro comune in materia di gestione del rischio è stato istituito dal codice doganale dell'Unione. Il sistema CRMS 2, che ne fa parte, è concepito per consentire alle autorità doganali degli Stati membri (e alla Commissione) di scambiare informazioni sensibili in tempo reale e di comunicare istantaneamente in merito alle spedizioni e agli operatori rischiosi. Le sanzioni sono uno dei temi oggetto dello scambio di informazioni nel sistema doganale di gestione dei rischi (CRMS 2). Utilizzato appieno, detto sistema consente di garantire che i rischi individuati presso un valico di frontiera esterna siano adeguatamente affrontati presso un altro valico di frontiera.

90 Nell'ambito del sistema CRMS 2, le autorità doganali nazionali redigono formulari di informazione sui rischi (FIR) per avvertire gli altri uffici doganali dei rischi individuati di elusione o di violazioni. In particolare, ciò dovrebbe avvenire nei casi in cui una partita è identificata come rientrante nell'ambito di applicazione delle sanzioni e l'uscita non è consentita (ad esempio, autorizzazione non valida, tentativi di eludere le sanzioni).

91 Dal 2022, il numero totale di FIR redatti per tutti i regimi doganali connessi a sanzioni è superiore a 12 000. La metà dei FIR relativi alle sanzioni nei confronti della Russia e della Bielorussia riguarda casi in cui l'ufficio doganale di uscita dall'UE ha respinto merci svincolate per l'esportazione dall'ufficio doganale di esportazione in un altro Stato membro. Si tratta di un'altra indicazione dei diversi approcci adottati dagli Stati membri nell'attuazione delle sanzioni (paragrafi ***57***-***79***).

92 Sulla base delle statistiche sull'uso dei FIR, la Corte ha riscontrato che gli Stati membri utilizzano il sistema in misura variabile. In particolare, gli Stati membri confinanti con la Russia e la Bielorussia hanno redatto più FIR di altri. Durante le visite degli auditor della Corte, gli Stati membri hanno affermato che, spesso, non ricevono alcun riscontro sui FIR emessi e che dispongono solo di risorse scarse per gestire un gran numero di FIR in entrata. Ciò suggerisce che l'interesse degli Stati membri per i FIR è disomogeneo e, in alcuni casi, scarso.

93 La Commissione fornisce orientamenti sul sistema, sotto forma di un manuale utente per il CRMS 2. Ha analizzato regolarmente i FIR emessi dagli Stati membri solo a partire dal 2024. Tuttavia, la Commissione non ha effettuato analisi specifiche relative al riscontro dato ai FIR. Non esiste alcun meccanismo formale a tal fine e la Commissione non ha ovviato alla performance insoddisfacente di alcuni Stati membri per i FIR relativi a sanzioni all'interno del sistema.

Gli Stati membri non utilizzano appieno il registro per lo scambio di informazioni sulle sanzioni

94 La Commissione ha sviluppato il registro per lo scambio di informazioni sulle sanzioni (*Sanctions Information-Exchange Repository* – SIER) per migliorare lo scambio di informazioni e la rendicontazione tra gli Stati membri e la Commissione su questioni relative alle sanzioni. Il SIER dispone di molteplici moduli, tra cui la segnalazione dei beni congelati, le autorizzazioni concesse e negate e altri obblighi di comunicazione. Una bacheca dei messaggi consente inoltre alle ANC di rivolgere domande alla Commissione o ad altri Stati membri.

95 Gli Stati membri utilizzano la piattaforma SIER per fornire informazioni alla Commissione e agli altri Stati membri sulle autorizzazioni di deroga in materia di sanzioni, conformemente agli obblighi di comunicazione stabiliti nella normativa sulle sanzioni. Sebbene la Commissione abbia fornito un modello e vi siano campi standard da compilare, gli Stati membri possono comunque decidere autonomamente quante informazioni condividere e in quale forma. Di conseguenza, può essere difficile per le altre ANC e le autorità doganali verificare la validità di un'autorizzazione di deroga: spesso mancano alcune informazioni, quali la classificazione delle merci nel sistema armonizzato, le quantità autorizzate, le parti coinvolte e la data di scadenza. Anche gli scambi di informazioni sull'assetto proprietario e di controllo delle entità sono insufficienti, nonostante la creazione di un modulo specifico a tal fine nel SIER.

96 Inoltre, non tutte le autorità doganali degli Stati membri che effettuano controlli sulle sanzioni hanno accesso al SIER e ad altri sistemi centrali di scambio di informazioni (quale il sistema elettronico di rilascio di licenze per i prodotti a duplice uso), in quanto non tutti gli amministratori degli Stati membri concedono loro l'accesso. La gestione dell'accesso al SIER esula dal controllo della Commissione, in quanto spetta agli Stati membri decidere a quali autorità (e a quali individui) concedere l'accesso. La Commissione sostiene questo processo con orientamenti.

97 Attualmente, le autorità doganali non possono accedere al SIER in tempo reale utilizzando ambienti digitali doganali centralizzati ai fini dei controlli doganali, come il sistema di scambio di certificati nell'ambito dello sportello unico dell'UE per le dogane (in tal caso, a causa del suo ambito di applicazione giuridico). Ciò implica che, qualora gli amministratori nazionali decidano di non concedere l'accesso al SIER alle rispettive autorità doganali, queste ultime non possono utilizzare in modo efficiente e sistematico i dati originali in tempo reale al momento dello sdoganamento. Ciò potrebbe tuttavia essere attenuato dalla concessione dei diritti di accesso necessari da parte degli amministratori nazionali.

Il monitoraggio, da parte della Commissione, dell'efficacia delle sanzioni commerciali dell'UE è incentrato sul loro impatto sull'economia e sui flussi commerciali russi e non sugli aspetti intra-UE

98 Le sanzioni dell'UE sono concepite per contribuire all'obiettivo strategico dell'UE di rendere impraticabile la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina[7] (paragrafo ***02***). Il Consiglio[8] chiede che le sanzioni dell'UE siano monitorate a livello dell'UE – sulla base di resoconti coerenti da parte degli Stati membri – per accertare se funzionano efficacemente. Sebbene tali valutazioni siano principalmente di competenza del Consiglio, anche la Commissione ha un ruolo da svolgere, anche in considerazione del fatto che il regolamento definitivo del Consiglio si basa su una proposta congiunta della Commissione e dell'alto rappresentante (***allegato 1***).

99 La Corte ha valutato se la Commissione avesse monitorato in modo esaustivo l'attuazione delle sanzioni dell'UE e ne avesse valutato l'impatto, tenendo conto dei loro obiettivi generali. Ha altresì verificato se la Commissione avesse utilizzato le risultanze delle proprie analisi nel lavoro preparatorio sulla concezione delle sanzioni e le avesse condivise con le pertinenti istituzioni dell'UE, affinché potessero essere prese in considerazione nel successivo processo decisionale.

La Commissione monitora regolarmente le modalità di attuazione delle sanzioni mediante la raccolta di dati distribuiti tra diversi servizi

100 La Commissione effettua un monitoraggio costante dell'attuazione delle sanzioni nei confronti della Russia. Tuttavia, le responsabilità per i vari aspetti di questa attività di monitoraggio sono ripartite tra i servizi della Commissione (***tabella 1***).

---

[7] Sito internet del Consiglio, pagina sulle sanzioni dell'UE nei confronti della Russia.

[8] Orientamenti del Consiglio dell'UE per le sanzioni (documento 5664/18 del 4 maggio 2018), punti 15, 32 e 95 (https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/it/pdf).

Tabella 1 | Monitoraggio dell'attuazione delle misure di restrizione agli scambi

Servizio della Commissione	Attività
DG FISMA	Monitoraggio dell'impatto della guerra in Ucraina sui mercati finanziari russi. Questionari agli Stati membri dell'UE sull'attuazione delle sanzioni. Visite *in loco* negli Stati membri dell'UE.
DG TRADE	Monitoraggio dei flussi commerciali con la Russia e con i paesi non-UE e pubblicazione di relazioni mensili sui CHP e gli ECG. Produzione di materiale analitico sull'elusione delle sanzioni all'esportazione per le attività di sensibilizzazione dell'inviato per le sanzioni dell'UE. Dialogo con partner che condividono gli stessi princìpi in merito all'allineamento delle sanzioni e alla prevenzione dell'elusione.
DG TAXUD	Monitoraggio dell'attuazione delle misure restrittive degli scambi da parte delle autorità doganali. Monitoraggio dell'attuazione delle sanzioni da parte degli Stati membri, mediante indagini.
JRC	Assistenza per il monitoraggio delle anomalie nei flussi commerciali, sperimentando nel contempo la centralizzazione dei dati e l'interoperabilità con i servizi in tutta la Commissione e negli Stati membri dell'UE.
DG ECFIN	Monitoraggio dell'impatto delle sanzioni dell'UE sull'economia russa.
DG JUST	Monitoraggio del rispetto della direttiva (UE) 2024/1226 relativa alla definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione e che modifica la direttiva (UE) 2018/1673 (paragrafo ***64***).
OLAF	Indagini e attività operative relative all'elusione delle sanzioni.

101 Inoltre, i servizi della Commissione raccolgono dati da diverse fonti, tra cui i dati ufficiali dell'UE sugli scambi, dati sul commercio internazionale, analisi provenienti da paesi partner e analisi dei servizi accademici all'interno dell'UE e dell'Ucraina. Sebbene non esista un approccio formalizzato su quali dati debbano essere raccolti, da quale servizio e in che modo, ciascun servizio della Commissione effettua la raccolta e l'analisi dei dati nel proprio settore di competenza. Analogamente, sebbene non esista né un polo centrale di dati né un accordo sulla condivisione dei dati tra i servizi della Commissione, il JRC sta compiendo sforzi di centralizzazione dei dati e avviene con regolarità uno scambio di dati e di informazioni tra i servizi della Commissione. Data questa situazione, è più difficile effettuare un'analisi esaustiva dell'efficacia delle sanzioni commerciali.

102 Come prima iniziativa per ottenere una panoramica delle problematiche relative all'attuazione delle sanzioni, nel 2022 la Commissione ha inviato questionari agli Stati membri, anche sulle sanzioni commerciali. Per dar seguito a detta iniziativa, la DG FISMA ha tenuto riunioni bilaterali *in loco* con tutti gli Stati membri tranne uno, per raccogliere informazioni più dettagliate (***allegato V***). Gli Stati membri visitati dagli auditor della Corte hanno confermato l'utilità di tali scambi, che hanno aiutato la Commissione a comprendere le diverse circostanze cui fanno fronte gli Stati membri nel loro lavoro sulle sanzioni.

103 Le analisi ricorrenti dei cambiamenti negli scambi commerciali con la Russia sono un compito della DG TRADE, da questa svolto in modo esaustivo. Nelle proprie relazioni, la DG TRADE analizza gli effetti della guerra sul commercio mondiale, sintetizza le misure adottate dalla Russia, nonché i flussi commerciali degli articoli figuranti nell'elenco degli ECG e dei CHP (paragrafo ***49***). I dati e le analisi raccolti sono scambiati nell'ambito dell'ISG, con l'inviato per le sanzioni dell'UE, con gli Stati membri (nell'ambito dell'apposito gruppo di esperti sulle sanzioni dell'UE) e tramite relazioni ai gruppi di lavoro del Consiglio sulle sanzioni per i futuri pacchetti di sanzioni. Costituiscono una solida base per l'elaborazione di futuri pacchetti di sanzioni e per le valutazioni d'impatto annuali della Commissione (paragrafo ***107***).

104 La DG TAXUD monitora le modalità con cui le autorità doganali degli Stati membri attuano le misure restrittive connesse al commercio. A tal fine utilizza il CRMS 2 per ricavare informazioni, ad esempio, sul numero di controlli effettuati dalle autorità doganali. La DG TAXUD raccoglie inoltre dati relativi all'attuazione delle sanzioni sotto forma di un questionario settimanale facoltativo compilato dagli Stati membri nel CRMS 2.

105 Il lavoro di analisi della Commissione è poi assistito dal JRC. Il JRC effettua analisi volte a individuare le operazioni anomale e l'elusione delle sanzioni. Utilizzando i dati delle dichiarazioni doganali e collaborando con la DG TAXUD, aiuta ad individuare potenziali modelli di evasione delle sanzioni che coinvolgono paesi terzi. In collaborazione con la DG FISMA e la DG TRADE, il JRC è inoltre coinvolto in attività di analisi a sostegno delle missioni di sensibilizzazione alle sanzioni condotte nei paesi terzi dall'inviato per le sanzioni dell'UE (paragrafi ***51***-***53***).

106 Infine, il rischio di elusione è anche analizzato dall'OLAF. Ai fini di tali analisi, l'OLAF indaga su specifici modelli commerciali, prestando particolare attenzione ai prodotti connessi al campo di battaglia. Le analisi dell'OLAF possono portare all'avvio di indagini su possibili elusioni delle sanzioni dell'UE (***riquadro 7***).

Riquadro 7

Esempi di assistenza prestata dall'OLAF agli Stati membri nel contesto delle sanzioni nei confronti della Russia

Dal febbraio 2022, l'OLAF ha avviato 20 casi relativi alle importazioni e 8 casi relativi alle esportazioni.

Ad esempio, l'OLAF ha assistito le autorità spagnole in un'operazione (denominata in codice "Probirka") che ha portato all'arresto di quattro persone coinvolte nell'esportazione illegale di sostanze chimiche verso la Russia e al sequestro di 13 tonnellate di sostanze chimiche.

L'OLAF ha coordinato un'indagine transfrontaliera sull'elusione delle sanzioni dell'UE nei confronti della Russia, elusione comportante l'esportazione di oltre 760 veicoli dall'UE. L'indagine, avviata a seguito di segnalazioni da parte delle autorità polacche, ha rivelato che i veicoli dichiarati come destinati a paesi terzi sono stati alla fine trasportati in Russia. Mediante l'analisi dei dati e la cooperazione con le autorità dell'UE e non-UE, l'OLAF ha tracciato i veicoli e confermato le violazioni delle sanzioni. Tali risultanze hanno portato ad indagini penali in diversi Stati membri e a un maggiore monitoraggio da parte dell'UE delle spedizioni future.

L’assenza di criteri chiaramente definiti limita la valutazione della Commissione sull’impatto economico delle sanzioni commerciali dell’UE

107 Fin dall’inizio, gli orientamenti del Consiglio non comportavano alcun obbligo per gli Stati membri di concordare criteri comuni per misurare l’efficacia delle sanzioni commerciali dell’UE. La Commissione non ha neppure proposto criteri di questo tipo. La Corte ritiene che criteri comuni siano essenziali per valutare in modo coerente l’efficacia delle sanzioni commerciali dell’UE decise dagli Stati membri e dalle istituzioni dell’UE, in linea con gli orientamenti del Consiglio[9].

108 La Commissione ha effettuato valutazioni esaustive dell’impatto economico nel 2023 e nel 2024. In mancanza di criteri specifici, le valutazioni si sono basate principalmente sull’andamento dei flussi commerciali tra l’UE e la Russia, che sono monitorati periodicamente (paragrafi ***100***-***106***). Tali studi comprendono un’analisi dei flussi commerciali per categorie di prodotti soggetti a sanzioni e offrono una valutazione degli sviluppi macroeconomici in Russia, comprese le prospettive di crescita e l’inflazione. Le valutazioni della Commissione forniscono una panoramica delle conseguenze delle sanzioni dell’UE per l’economia russa, ma anche dei loro costi complessivi per l’UE.

109 Tuttavia, non erano disponibili informazioni su questioni quali l’impatto su specifiche società russe coinvolte nella produzione di beni militari, l’impatto su specifiche società in Europa che esportavano principalmente beni oggetto di sanzioni o l’impatto su specifici Stati membri o regioni dell’UE. La Commissione non ha neanche valutato le risorse amministrative necessarie per l’attuazione delle sanzioni commerciali dell’UE. Integrare le valutazioni con questi aspetti richiederebbe la messa a disposizione di maggiori dati e risorse. La Corte ritiene, tuttavia, che sarebbe utile che la Commissione pubblicasse informazioni oggettive più dettagliate, anche se non giuridicamente obbligatorio. Pubblicandole, la Commissione informerebbe il pubblico in modo più completo in merito all’efficacia delle sanzioni commerciali dell’UE, limitando in tal modo l’impatto delle campagne deliberate di disinformazione e consentendo che le sanzioni commerciali siano indirizzate in modo più preciso.

[9] Sezione IV degli orientamenti del Consiglio dell’Unione europea per le sanzioni (documento5664/18).

L’analisi della Commissione orienta l’elaborazione dei successivi pacchetti di sanzioni, sebbene le decisioni siano guidate da obiettivi politici

110 Nel corso dell’audit, la Corte ha reperito elementi probatori attestanti il fatto che la Commissione, nei lavori preparatori sui pacchetti di sanzioni, utilizza le informazioni raccolte durante il processo di monitoraggio nonché le informazioni ottenute durante le valutazioni tecniche periodiche della situazione relativa alle sanzioni nei confronti della Russia. Ad esempio, la Commissione si basa sui dati per presentare proposte di modifica dell’allegato IV del regolamento (UE) n. 833/2014, che elenca, *inter alia*, gli utilizzatori finali militari russi e parti delle entità industriali militari ai quali è vietato vendere beni a duplice uso o prodotti a tecnologia avanzata provenienti dall’UE. Inoltre, quando le attività di monitoraggio indicano elusioni delle sanzioni, la Commissione propone al Consiglio nuove misure adattate al mutare delle circostanze. Un esempio in tal senso è l’allineamento delle sanzioni nei confronti della Bielorussia, che ha avuto un effetto positivo nel prevenire il mancato rispetto delle sanzioni.

111 La Commissione condivide regolarmente le risultanze della propria attività di monitoraggio con il Consiglio e con gli Stati membri. Ad esempio, condivide gli elenchi proposti a norma dell’allegato IV del regolamento (UE) n. 833/2014 tramite il sistema SIER e li presenta durante le riunioni con gli Stati membri per raccogliere riscontri dagli esperti nazionali, consentendo di perfezionare ulteriormente la proposta. Comunica inoltre periodicamente le risultanze delle valutazioni d’impatto ai gruppi di lavoro del Consiglio.

112 Nel complesso, la Corte osserva che le proposte di sanzioni predisposte dalla Commissione si basano, insieme ad altre fonti di informazioni, sulle attività di monitoraggio e sulle risultanze delle valutazioni d’impatto. Tuttavia, le proposte sono in seguito soggette a uno stretto controllo politico da parte del Consiglio, che prende in considerazione molteplici fattori economici e non economici. In ultima analisi, tuttavia, spetta al Consiglio decidere in che misura le informazioni fornite dalla Commissione debbano riflettersi nei nuovi pacchetti di sanzioni.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Petri Sarvamaa, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 30 settembre 2026.

Per la Corte dei conti europea

Tony Murphy
Presidente

Allegati

Allegato I – L'audit

Informazioni sul contesto

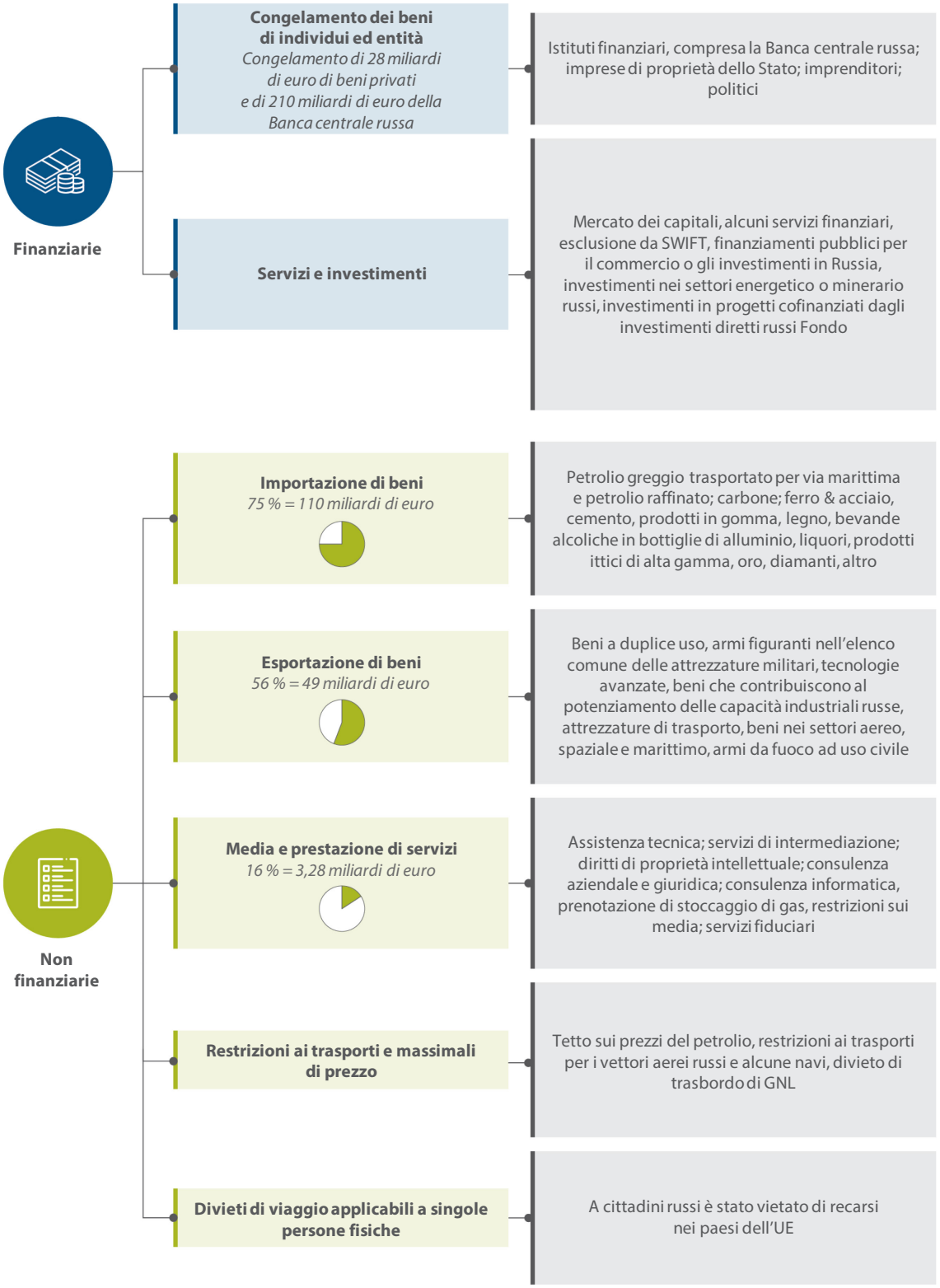
Quadro sanzionatorio dell'UE

01 Le misure restrittive (spesso chiamate sanzioni) costituiscono uno strumento centrale attraverso il quale l'UE cerca di prevenire i conflitti o affrontare le crisi emergenti e in corso. Tali misure rientrano nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'UE. La natura intergovernativa della PESC, unitamente alle sue procedure operative specifiche, la distingue da altri settori di competenza dell'UE, come la politica commerciale.

02 Le sanzioni non sono adottate per punire. Al contrario, sono concepite per promuovere un cambiamento di comportamento da parte dei governi di paesi non-UE, nonché di entità, organizzazioni e individui le cui azioni compromettono la pace, la sicurezza, la democrazia, lo Stato di diritto o il rispetto dei diritti umani a livello internazionale. In quanto strumento di politica estera dell'UE, le misure restrittive sono tese a incoraggiare il rispetto delle norme internazionali prendendo di mira i responsabili di attività dannose o destabilizzanti.

03 Le sanzioni possono essere in generale classificate in sanzioni che incidono sul settore finanziario e sanzioni di natura non finanziaria. Entrambi i tipi possono riguardare persone, entità o interi paesi. Le sanzioni che incidono sugli scambi di merci rientrano in quest'ultima categoria (cfr. ***figura 1*** dell'allegato I per una panoramica dettagliata).

Figura 1 | Panoramica dettagliata delle misure restrittive dell'UE nei confronti della Russia



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del sito internet della Commissione europea incentrato sulle sanzioni dell'UE nei confronti della Russia a seguito dell'invasione dell'Ucraina.

04 Sebbene siano rivolte principalmente ad attori al di fuori dell'UE, tali misure sono applicabili solo all'interno della giurisdizione dell'UE. In quanto tali, sono vincolanti all'interno del territorio dell'UE, per i cittadini dell'UE indipendentemente dalla loro ubicazione, per le organizzazioni e le società registrate o costituite a norma del diritto di uno Stato membro (comprese le loro succursali in paesi non-UE), per tutte le attività economiche esercitate in tutto o in parte all'interno dell'UE, nonché per gli aeromobili o le navi che rientrano nella giurisdizione degli Stati membri.

05 Circa 20 paesi in tutto il mondo sono attualmente oggetto di misure dell'UE relative al commercio: dette misure sono prevalentemente incentrate su divieti o restrizioni connessi ad attrezzature militari e beni a duplice uso (prodotti che possono servire a scopi sia civili che militari). I regimi più estesi sono stati adottati in risposta all'invasione su vasta scala dell'Ucraina da parte della Russia nel 2022 e si applicano alla Russia, nonché alla Bielorussia, all'Iran, alla Corea del Nord e ai territori dell'Ucraina occupati dalla Russia.

Processo decisionale

06 Come primo passo verso l'adozione di sanzioni, il responsabile del SEAE, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, presenta una proposta di decisione del Consiglio. In circostanze eccezionali, anche gli Stati membri dell'UE potrebbero proporre sanzioni dell'UE. Le misure proposte sono quindi esaminate e discusse dai pertinenti organi preparatori del Consiglio; la decisione è poi adottata dal Consiglio all'unanimità (allegato I, ***figura 2***).

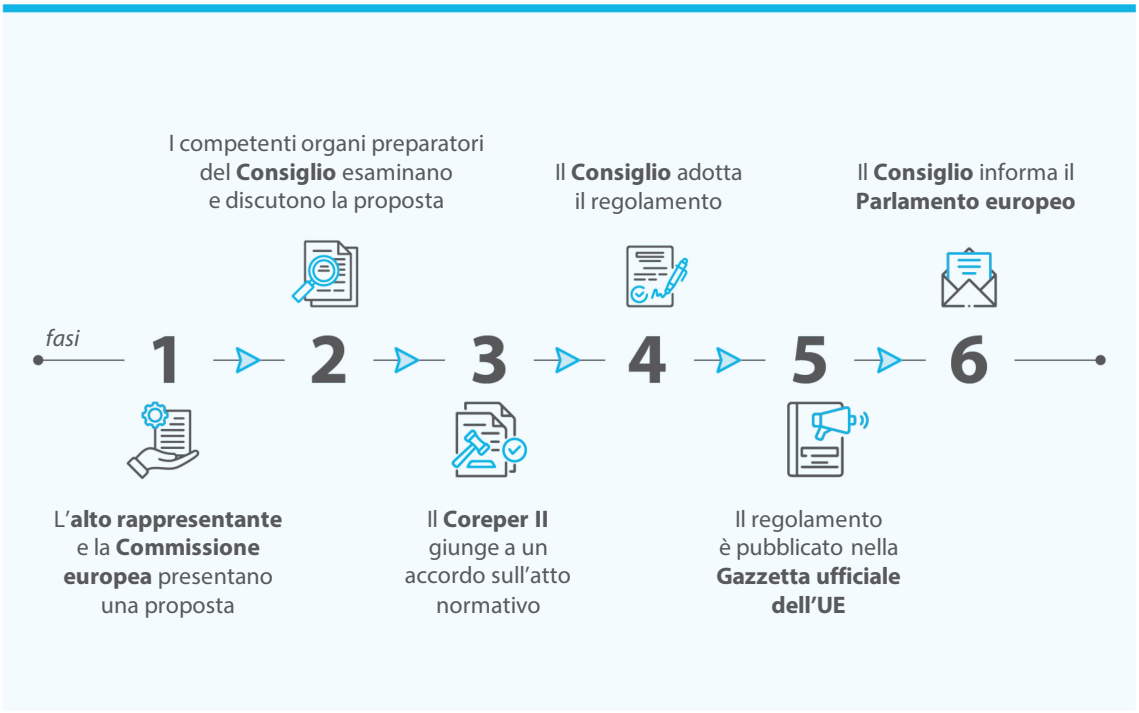
Figura 2 | Adozione di decisioni del Consiglio come primo passo obbligatorio per tutti i tipi di sanzioni



Fonte: Consiglio dell'Unione europea.

07 Quando le sanzioni comportano elementi economici o finanziari, quali restrizioni commerciali o congelamento dei beni, è necessaria una seconda fase: l'adozione di un regolamento del Consiglio per l'attuazione della decisione. Il regolamento è poi adottato dal Consiglio a maggioranza qualificata (allegato I, ***figura 3***).

Figura 3 | Adozione di regolamenti del Consiglio relativi a misure restrittive, se necessario



Fonte: Consiglio dell'Unione europea.

08 Una volta adottate le sanzioni, spetta agli Stati membri attuarle e applicarle. Gli Stati membri devono garantirne il rispetto all'interno delle rispettive giurisdizioni, anche imponendo ammende per le violazioni. Il ruolo della Commissione si limita al monitoraggio dell'attuazione e alla pubblicazione di orientamenti e di migliori pratiche per consentire un'attuazione coerente ed efficace.

Estensione e approccio dell'audit

09 Con il presente audit la Corte ha verificato se la Commissione abbia sostenuto efficacemente l'attuazione delle sanzioni commerciali dell'UE adottate dal Consiglio in risposta alla guerra della Russia contro l'Ucraina. Il periodo in esame ha riguardato gli sviluppi dal 2022 (inizio dell'invasione su vasta scala dell'Ucraina continentale) fino alla fine del 2025. Ove opportuno, gli sviluppi in materia di sanzioni verificatisi dopo la fine del 2025 sono stati presi in considerazione a fini di contestualizzazione e per assicurare una maggiore attualità della relazione. Il lavoro della Corte è stato incentrato sul ruolo svolto dalla Commissione ai fini dell'istituzione di un quadro di attuazione adeguato, del monitoraggio dell'attuazione delle sanzioni dell'UE, dell'individuazione di debolezze e lacune, dell'adozione di misure volte ad affrontare tali carenze e della valutazione dell'impatto complessivo delle sanzioni commerciali.

10 Poiché l'audit è stato incentrato specificamente sulle azioni della Commissione, la Corte non ha valutato l'adeguatezza dell'estensione delle sanzioni, quali i tipi di misure applicate, la loro portata geografica o settoriale o i parametri dettagliati delle singole sanzioni. Sebbene la Commissione sia coinvolta nei processi preparatori, tali questioni rientrano esclusivamente nella competenza del Consiglio e fanno parte di un processo decisionale politico. Di conseguenza, istituzioni quali il Consiglio, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e il SEAE, pur essendo coinvolte nei lavori preparatori e nel coordinamento interstatale in materia di sanzioni attraverso il gruppo di lavoro RELEX/Sanzioni, non sono state sottoposte ad audit.

11 Inoltre, l'audit della Corte è incentrato sulle sanzioni commerciali nei confronti della Russia, compresa la loro elusione. Si è scelto questo approccio in ragione del mandato della Corte e del fatto che le sanzioni commerciali svolgono un ruolo cruciale nel limitare le capacità di esportazione e di importazione della Russia, incidendo sul potere economico complessivo del paese. La Corte ha esaminato sia le importazioni che le esportazioni di beni, ad eccezione dei prodotti energetici. Non sono state esaminate neppure le restrizioni all'esportazione di servizi, le restrizioni ai trasporti o le restrizioni ai media, in quanto a tal fine sarebbe stato necessario il coinvolgimento di molti altri servizi all'interno della Commissione.

12 In linea con il diritto dell'UE, la responsabilità primaria dell'attuazione delle sanzioni spetta agli Stati membri. Tale responsabilità comprende l'istituzione e il mantenimento dei necessari sistemi giuridici e amministrativi, l'assegnazione di risorse umane sufficienti e lo svolgimento di indagini su potenziali violazioni delle misure restrittive all'interno delle giurisdizioni nazionali. Gli orientamenti della Commissione su aspetti specifici dell'attuazione non sono vincolanti e gli Stati membri mantengono un potere discrezionale in merito all'attuazione. Per questo motivo, gli auditor della Corte hanno visitato le autorità nazionali competenti (ossia i ministeri centrali di coordinamento e i ministeri/le autorità responsabili dei controlli commerciali e doganali) in cinque Stati membri (Bulgaria, Germania, Lettonia, Paesi Bassi e Polonia) esclusivamente a scopo informativo. Questi paesi sono stati scelti in base all'andamento delle loro importazioni dalla Russia e delle loro esportazioni verso la Russia tra il 2021 e il 2024, alla struttura dei loro sistemi nazionali di attuazione e a una valutazione interna dei rischi. La Corte ha inoltre consultato le autorità nazionali competenti del Regno Unito, che applica sanzioni nei confronti della Russia nell'ambito del proprio quadro giuridico.

13 Il lavoro di audit della Corte ha compreso un esame della documentazione e colloqui con i servizi della Commissione responsabili dell'attuazione delle sanzioni, tra cui la DG FISMA, il Segretariato generale della Commissione, la DG TRADE, la DG TAXUD, il Centro comune di ricerca (JRC) e l'OLAF. Gli auditor della Corte si sono inoltre confrontati con altri organismi dell'UE, quali il SEAE e le delegazioni dell'UE in paesi non-UE, nonché con le autorità nazionali e i portatori di interessi esterni coinvolti nel monitoraggio e nella valutazione delle sanzioni. La metodologia di audit della Corte rispetta i princìpi internazionali di audit dell'Organizzazione internazionale delle Istituzioni superiori di controllo (INTOSAI).

Allegato II – Principali consessi dell'UE per l'attuazione delle sanzioni commerciali dell'UE

Gruppo	Frequenza	Presieduto da	Osservazioni
Consiglio			
RELEX/Sanzioni	*Ad hoc* (circa ogni 2 mesi)	Presidenza a rotazione	Con sede di riunione nelle capitali (amministrazioni degli Stati membri)
Gruppo ad alto livello "Unione doganale"	*Ad hoc*	TAXUD	Responsabili delle dogane degli Stati membri.
Gruppo "Unione doganale"	*Ad hoc* (circa ogni 3-4 mesi)	TAXUD	Attaché doganali degli Stati membri.
Gruppo "Questioni fiscali" del Consiglio	*Ad hoc* (più o meno una volta al mese)	TAXUD	Con sede di riunione nelle capitali (amministrazioni fiscali) + addetti alle finanze pubbliche presso le rappresentanze permanenti
Gruppo "Beni a duplice uso"	Mensilmente	TRADE	Con sede di riunione nelle capitali (autorità nazionali competenti per il controllo delle esportazioni di prodotti a duplice uso).
In seno alla Commissione europea			
Gruppo interservizi sull'attuazione e l'applicazione delle sanzioni (ISG)	Ogni due settimane	Segretariato generale/FISMA	L'ISG contempla un gruppo ristretto di direzioni generali, tra cui FISMA, ECFIN, JRC, TAXUD, TRADE, OLAF, il Servizio giuridico e il SEAE; direzioni generali sono coinvolte con flessibilità in funzione delle questioni da discutere.

Forum della Commissione europea con gli Stati membri dell'UE			
Composizione ad alto livello del gruppo di esperti sulle misure restrittive dell'Unione e sull'extraterritorialità	*Ad hoc*	Commissario/FISMA	Gruppo specificamente addetto alle sanzioni, con sede di riunione nelle capitali – partecipanti ad alto livello.
Gruppo di esperti sulle misure restrittive dell'Unione e sull'extraterritorialità	*Ad hoc* (circa ogni 4-8 settimane)	FISMA	Gruppo specificamente addetto alle sanzioni, con sede di riunione nelle capitali (a seconda dell'argomento: tesorerie, banche centrali nazionali, dogane, ecc.).
Comitato della politica commerciale (formazioni dei membri titolari e dei supplenti)	Settimanalmente (membri titolari: una volta al mese; membri supplenti: tre volte al mese)	TRADE	Con sede di riunione nelle capitali. Per i membri titolari: livello di direttore generale; per i membri supplenti: livello di consiglieri commerciali di stanza a Bruxelles.
Gruppo di coordinamento sui prodotti a duplice uso	*Ad hoc*	TRADE	Sulla base del quadro di controllo delle esportazioni di prodotti a duplice uso dell'UE (regolamento (UE) 2021/821).
Gruppo del **meccanismo di coordinamento dell'applicazione** (sottogruppo del gruppo di coordinamento sui prodotti a duplice uso)	Ogni 3 mesi	TRADE	Con sede di riunione nelle capitali (autorità nazionali competenti per il rilascio delle licenze e/o per l'applicazione)
Riunioni nell'ambito del processo di **riesame delle entità**	*Ad hoc*	TRADE	Autorità nazionali competenti per il controllo delle esportazioni di prodotti a duplice uso, ministero degli Affari esteri e ministeri del Commercio, nonché rappresentanze permanenti (consiglieri RELEX).
Riunioni di **riesame tecnico**	*Ad hoc*	TRADE	Con sede di riunione nelle capitali.

Riunioni di **riesame giuridico**	*Ad hoc*	TRADE	Con sede di riunione nelle capitali, comprese le autorità preposte al rilascio delle licenze, il ministero dell'Economia, il ministero degli Affari esteri e le Dogane.
Gruppo di politica doganale comprendente i direttori-generali delle Dogane	*Ad hoc* (circa 2-3 volte l'anno)	TAXUD	Riunione informale della DG che si occupano di fiscalità e questioni doganali; convocata in funzione delle necessità (sotto forma di forum di dette DG).
Riunione congiunta con i direttori generali del Fisco e delle Dogane	*Ad hoc*	TAXUD	Attuazione di sanzioni connesse alle importazioni/esportazioni e rischi di elusione.
Gruppo di esperti doganali	*Ad hoc*	TAXUD	Riunione congiunta dei rappresentanti degli Stati membri in diversi ambiti, in particolare in materia di normativa doganale, gestione dei rischi e questioni internazionali.
Gruppo di contatto per le sanzioni (doganali)	*Ad hoc* (4-5 volte l'anno)	TAXUD	Gruppo che si occupa specificamente di sanzioni, per lo più per quanto riguarda la segnalazione di casi di elusione e la condivisione di informazioni; coinvolgimento dell'OLAF e di altre DG.
Gruppo "Applicazione della legge" – Dogane	*Ad hoc*	TAXUD	Amministrazioni doganali con sede di riunione nelle capitali + attaché doganali degli Stati membri.
Direttori dei trasporti marittimi (informale)	*Ad hoc* (2-3 volte l'anno)	MOVE	Scambi informali sulle problematiche marittime d'attualità, compresi, se del caso, punti relativi a sanzioni specifiche per il settore marittimo.
Commissione dell'UE per un coordinamento con i paesi partner dell'UE			
Forum dei coordinatori delle sanzioni	*Ad hoc*	Inviato per le sanzioni/FISMA	Con sede di riunione nelle capitali e con la partecipazione dei paesi partner

Fonte: documento di lavoro del Consiglio dell'Unione europea e Corte dei conti europea.

Allegato III – Problematiche individuate nei termini giuridici fondamentali

Descrizioni vaghe

- "**Strettamente necessario**" (o una forma declinata di tale locuzione): questa espressione è utilizzata 51 volte nel regolamento (UE) n. 833/2014 (versione consolidata del 24.7.2026), principalmente nel contesto delle deroghe, in forza delle quali le autorità competenti possono autorizzare esportazioni o trasferimenti verso la Russia di beni che contribuiscono al rafforzamento delle capacità industriali russe. Questo tipo di espressioni dà luogo a interpretazioni diverse per l'autorizzazione delle deroghe. Ad esempio, uno Stato membro potrebbe richiedere un'autorizzazione per l'esportazione di beni oggetto di sanzioni, mentre un altro potrebbe non richiederla. Un altro esempio riguarda le zone economiche speciali di cui all'articolo 5 *bis nonies*, paragrafo 7: "In deroga ai paragrafi da 1 a 4, le autorità competenti possono autorizzare, alle condizioni che ritengono appropriate, attività strettamente necessarie per: […]". La Commissione ha fornito orientamenti in materia al punto 18, paragrafo 3) delle risposte alle domande frequenti, che introduce ulteriori termini vaghi: "*Where strictly necessary to complete the withdrawal, operators may request an authorisation pursuant to the derogation in Article 5ah(7)(d)*" ("Se strettamente necessario per completare il ritiro, gli operatori possono chiedere un'autorizzazione ai sensi della deroga di cui all'articolo 5 *bis nonies*, paragrafo 7, lettera d)". Pertanto, nonostante gli orientamenti della Commissione, le istruzioni rimangono vaghe e ambigue.

- "[…] **al massimo** […]" ("*best efforts*"): questa espressione è utilizzata nel contesto della clausola di responsabilità delle società madri dell'UE per le loro affiliate in paesi non-UE, ma il suo ambito di applicazione e il suo significato preciso in termini di obblighi minimi imposti alla società madre rimangono oscuri. Detta espressione vaga è stata introdotta durante il processo decisionale: la Commissione ha inizialmente proposto una clausola più specifica in materia di responsabilità.

- "**Misure appropriate**" e "**politiche […] appropriat[e]**": l'aggettivo "appropriate", vago, introduce incertezza per le imprese nell'interpretazione dei loro obblighi all'atto della vendita di prodotti comuni ad alta priorità.

Termini non coerenti

- "**Paese di origine**": all'interno dell'unione doganale, il paese di origine potrebbe cambiare se le merci sono lavorate in un altro paese. Nell'ambito dei regimi sanzionatori, il paese di origine rimane il paese da cui provengono originariamente le merci.

- "**Trasferimento**": interpretato in senso lato come la circolazione di merci oggetto di sanzioni tra l'UE e la Russia, senza fare specifico riferimento alla terminologia delle merci, ad esempio le merci movimentate in regime di esportazione o di transito.

Allegato IV – Ambiti in cui gli orientamenti della Commissione non sono sufficientemente sviluppati o chiari

Esempi di orientamenti della Commissione che necessitano di ulteriori chiarimenti

- ***Due diligence* degli operatori**: le misure che impongono alle imprese di monitorare, individuare e prevenire l'elusione delle sanzioni stanno diventando più comuni. Dette misure sono spesso complesse, il che dà luogo a numerose domande da parte del settore privato, in particolare delle PMI, e riduce l'efficacia degli sforzi di contrasto dell'elusione. Sono necessari orientamenti migliori, che dovrebbero essere forniti a partire dal momento in cui tali misure vengono adottate.

- **Massimo impegno ("*best efforts*") degli operatori dell'UE in relazione alle attività delle loro controllate al di fuori dell'UE**: sarebbero utili orientamenti più dettagliati per aiutare le imprese ad adoperarsi "al massimo", come disposto dalla normativa, per far sì che le loro controllate in paesi non-UE non partecipino ad attività che compromettono le misure commerciali restrittive.

Prospettive degli Stati membri sull'attuazione delle sanzioni commerciali contro la Russia

La panoramica presenta una serie di proposte degli Stati membri visitati volte a migliorare l'attuazione delle sanzioni commerciali attraverso orientamenti migliori. Le osservazioni si basano sulle esperienze pratiche di ciascuno Stato membro nel periodo sottoposto ad audit, evidenziando i settori in cui una maggiore coerenza e accessibilità sarebbero vantaggiose.

— **Fornitura di orientamenti UE dettagliati e specifici per settore**

Fornire a livello dell'UE orientamenti specifici per settore, in concomitanza con nuove restrizioni, anziché basarsi sulle risposte alle domande specifiche più frequenti pubblicate, potrebbe promuovere l'interpretazione e l'attuazione uniformi delle sanzioni commerciali in tutti gli Stati membri.

— **Orientamenti più dettagliati sulle esportazioni/importazioni connesse alla restituzione di merci difettose**

Gli orientamenti sulla gestione delle esportazioni e delle importazioni dovrebbero essere migliorati, in particolare in scenari complessi quali la restituzione di merci difettose, che sono soggette a sanzioni all'importazione ma non all'esportazione.

— **Orientamenti più tempestivi e chiari sugli obblighi di *due diligence* degli operatori economici**

Le misure che impongono agli operatori economici di monitorare, individuare e prevenire l'elusione delle sanzioni stanno diventando sempre più comuni. Dette misure sono spesso complesse e poco circoscritte. Dovrebbero pertanto essere messi a disposizione orientamenti chiari e dettagliati, sin dal momento dell'adozione di tali misure, al fine di sostenere un'attuazione efficace e ridurre il rischio di elusione.

— **Riconoscimento delle autorizzazioni di deroga alle sanzioni rilasciate da un altro Stato membro e delle operazioni con più Stati membri**

Il processo di riconoscimento delle deroghe alle sanzioni concesse da diversi Stati membri potrebbe essere perfezionato. Dovrebbero esservi norme chiare che spieghino quale Stato membro è responsabile del rilascio delle autorizzazioni quando più operatori economici sono coinvolti in un'operazione (ad esempio, esportatori, venditori, acquirenti, gestori di depositi e società di trasporto) e quando le merci attraversano i territori di più Stati membri.

— **Standardizzare la comunicazione delle autorizzazioni**

È essenziale definire requisiti specifici per la comunicazione in merito all'attuazione delle sanzioni applicabili a tutti gli Stati membri e gli organi di governance dell'UE. Migliorare il sistema SIER con campi di dati uniformi per le autorizzazioni rilasciate faciliterebbe i processi di verifica. Un meccanismo per tener traccia delle autorizzazioni in tutti gli Stati membri ne ridurrebbe al minimo l'uso fraudolento e garantirebbe continuità nel rispetto delle disposizioni.

— **Integrazione di elementi di accordi regionali nella normativa o negli orientamenti dell'UE**

Adottare elementi tratti da accordi regionali, come l'iniziativa doganale del Baltico, che comprende Estonia, Croazia, Lettonia, Lituania, Polonia e Finlandia, potrebbe migliorare l'uniformità dei controlli doganali e lo scambio di informazioni tra gli Stati membri. Analizzando rotte insolitamente tortuose e richiedendo una documentazione approfondita, gli Stati membri partecipanti hanno ottimizzato i processi e ridotto il rischio di elusione delle sanzioni. L'integrazione di detti elementi nella normativa o negli orientamenti dell'UE potrebbe migliorare l'applicazione in tutta l'UE.

Allegato V – Visite *in loco* della DG FISMA negli Stati membri per monitorare l'attuazione delle sanzioni commerciali

Si riportano di seguito le principali conclusioni delle visite aventi rilevanza ai fini delle sanzioni commerciali.

— Tra il 2023 e il 2025 la DG FISMA ha visitato tutti gli Stati membri, tranne uno, per ottenere una panoramica dello stato di attuazione e applicazione delle sanzioni nei paesi dell'UE. La conclusione generale è stata che l'applicazione delle sanzioni è strettamente connessa all'organizzazione interna dello Stato membro e alla sua struttura di governance.

— In alcuni Stati membri, le autorità avevano introdotto meccanismi nazionali per l'imposizione di sanzioni. Ciò comporta il rischio che gli Stati membri creino un mosaico incoerente di sanzioni nazionali in tutta l'UE, verosimilmente dannoso per il mercato interno. Solleva inoltre interrogativi sulla credibilità del sistema dell'UE.

— Tra gli sviluppi positivi figurano l'istituzione di un coordinatore nazionale delle sanzioni e la creazione di una piattaforma per lo scambio di esperienze tra tutte le parti coinvolte nell'attuazione delle sanzioni.

— Alcuni Stati membri hanno espresso preoccupazione per l'organizzazione interna della Commissione, avvertendo che il coinvolgimento di un gran numero di servizi della Commissione in molteplici formati di discussione potrebbe generare confusione.

Acronimi

Acronimo	Definizione/Spiegazione
ANC	Autorità nazionale competente
CHP	Prodotti comuni ad alta priorità
Coreper	Comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri dell'Unione europea
CRMS 2	Sistema doganale di gestione dei rischi 2
CSD	*Central securities depositories* (depositario centrale di titoli)
DG ECFIN	Direzione generale degli Affari economici e finanziari
DG FISMA	Direzione generale della Stabilità finanziaria, dei servizi finanziari e dell'Unione dei mercati dei capitali
DG JUST	Direzione generale della Giustizia e dei consumatori
DG TAXUD	Direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale
DG TRADE	Direzione generale del Commercio
ECG	Beni economicamente critici
FIR	Formulario di informazione sul rischio
ISG	Gruppo interservizi sull'attuazione e l'applicazione delle sanzioni
JRC	Centro comune di ricerca
OLAF	Ufficio europeo per la lotta antifrode
RELEX	Gruppo di lavoro "Relazioni esterne" del Consiglio
SEAE	Servizio europeo per l'azione esterna
SIER	*Sanctions Information-Exchange Repository* (registro per lo scambio di informazioni sulle sanzioni)
SWIFT	*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (Società per le telecomunicazioni finanziarie interbancarie mondiali)

Glossario

Lemma	Definizione/Spiegazione
Audit successivo allo svincolo	Controlli doganali basati sul rischio effettuati dopo lo svincolo delle merci per verificare la conformità alla normativa doganale e ad altre norme, comprese le sanzioni commerciali dell'UE.
Autorizzazione (licenza/permesso)	Nel contesto della presente relazione, l'autorizzazione formale concessa da un'autorità nazionale competente, alle condizioni stabilite dal diritto dell'UE, che consente un'attività o un'operazione altrimenti vietata dalle sanzioni dell'UE, a condizione che siano specificati i termini, l'ambito di applicazione e la validità.
Beni economicamente critici (ECG)	Prodotti industriali soggetti a misure restrittive dell'UE per i quali esistevano flussi commerciali significativi prima dell'imposizione di sanzioni e che sono considerati importanti per la capacità economica o industriale di un paese oggetto di sanzioni.
Coreper II	Il Coreper II è composto dai rappresentanti permanenti di ciascuno dei 27 Stati membri dell'UE. Il suo ruolo è quello di svolgere lavori preparatori per il Consiglio dell'Unione europea in una serie di settori, quali gli affari esteri e gli affari interni.
Depositario centrale di titoli	Un depositario centrale di titoli (*central secuirities depository* – CSD) è un'organizzazione che detiene in sicurezza attività finanziarie quali azioni e obbligazioni. Tali attività sono solitamente conservate in formato elettronico e non come certificati cartacei.
Deroga	Nel contesto della presente relazione, un'eccezione prevista da un regolamento sulle sanzioni, che consente a un'autorità competente di autorizzare, a determinate condizioni, un'attività o un'operazione che sarebbe altrimenti vietata.
Elusione	Nel contesto della presente relazione, qualsiasi condotta che abbia lo scopo o l'effetto di evitare l'applicazione di sanzioni dell'UE.
Esenzione	Nel contesto della presente relazione, l'esplicita esclusione dal divieto di un'attività o di un'operazione, prevista dallo stesso regolamento sulle sanzioni; in altre parole, non è necessaria un'autorizzazione preventiva da parte di un'autorità competente.
***Forum-shopping* (scelta del foro più favorevole)**	Pratica consistente nel selezionare deliberatamente giurisdizioni, rotte o punti di controllo doganale che si ritiene seguano pratiche di applicazione o di autorizzazione meno rigorose, rendendo più facile eludere le sanzioni.
Inviato per le sanzioni dell'UE	Funzionario, nominato dalla Commissione, responsabile delle attività diplomatiche di sensibilizzazione e di coordinamento con i paesi non-UE, per sostenere l'efficace attuazione delle sanzioni dell'UE e prevenirne l'evasione o l'elusione.
Paese-ponte	Un paese non-UE attraverso il quale le merci sono fatte transitare, a fini di elusione, verso una destinazione soggetta a sanzioni.

Lemma	Definizione/Spiegazione
Prodotti a tecnologia avanzata	Beni, software o tecnologie soggetti a sanzioni rafforzate dell'UE perché potrebbero essere utilizzati da un paese soggetto a sanzioni per scopi militari, strategici o industriali.
Prodotti comuni ad alta priorità (CHP)	Una categoria di prodotti a duplice uso e a tecnologia avanzata che la Commissione, in coordinamento con i partner internazionali, ritiene particolarmente importanti per l'uso militare e quindi maggiormente a rischio di diversione ed elusione nel contesto delle sanzioni nei confronti della Russia.
Prodotto a duplice uso	Tecnologia utilizzabile sia per scopi civili che militari e soggetta quindi alle norme in materia di controllo delle esportazioni e, se del caso, alle sanzioni dell'UE.
Sanzione	Nel contesto della presente relazione, una misura non punitiva applicata nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune dell'UE per promuovere un cambiamento nel comportamento degli Stati. Può includere restrizioni commerciali, finanziarie, economiche o specifiche per un dato settore industriale.
Unione doganale	Quadro dell'UE nell'ambito del quale gli Stati membri applicano tariffe esterne comuni e un insieme uniforme di norme doganali.

Risposte della Commissione e del Servizio europeo per l'azione esterna

https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2026-30

Cronologia

https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2026-30

Team di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti incarichi di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit IV della Corte ("Regolamentazione dei mercati ed economia competitiva"), presieduta da Petri Sarvamaa, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Mihails Kozlovs, Membro della Corte, coadiuvato dal suo Gabinetto e dal team di audit. Altri servizi della Corte hanno fornito assistenza linguistica e grafica.

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2026

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla decisione della Corte n. 6-2019 sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale (CC BY 4.0). Ciò significa che, in linea generale, ne è consentito il riutilizzo, a condizione che sia citata la fonte in maniera appropriata e siano indicate le eventuali modifiche. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini (ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte) o se include lavori di terzi, è necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale già menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Foto di copertina: © AddMeshCube – stock.adobe.com.

Figura 1, figura 6, nonché figure 1, 2 e 3 dell'allegato I – Pittogrammi: queste figure sono state realizzate utilizzando risorse tratte da Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Tutti i diritti riservati.

Mappe della figura 5

Confini amministrativi: © EuroGeographics © OpenStreetMap

Cartografia: Eurostat – IMAGE, 04/2026.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

HTML	ISBN 978-92-849-8529-6	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/4417518	QJ-01-26-050-IT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8530-2	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/1445597	QJ-01-26-050-IT-N

COME CITARE LA PRESENTE PUBBLICAZIONE:

Corte dei conti europea, relazione speciale 30/2026, “Sanzioni commerciali dell’UE nei confronti della Federazione russa – Notevoli sforzi di coordinamento, ma l’attuazione rimane disomogenea, limitando l’impatto complessivo”, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, 2026.

A seguito dell'invasione su vasta scala dell'Ucraina da parte della Russia, l'UE ha adottato pacchetti di sanzioni, arrivati a 21 nell'agosto 2026, per indebolire lo sforzo bellico della Russia limitando il commercio di beni strategici.

Con il proprio audit, la Corte ha valutato se la Commissione abbia sostenuto e monitorato efficacemente l'attuazione di tali sanzioni commerciali. Ha riscontrato che la Commissione ha istituito estesi meccanismi di coordinamento, orientamento e monitoraggio e che le sanzioni hanno ridotto in modo significativo gli scambi commerciali tra l'UE e la Russia nonché le esportazioni dirette di beni critici di natura militare. Tuttavia, le ambiguità giuridiche, le pratiche nazionali divergenti in materia di applicazione, l'uso disomogeneo dei sistemi di condivisione delle informazioni e le carenze nel monitoraggio limitano l'efficacia complessiva di dette sanzioni e creano rischi di elusione. La Corte raccomanda di migliorare la chiarezza giuridica, analizzare e affrontare le differenze nell'applicazione a livello nazionale, promuovere il pieno utilizzo degli strumenti per lo scambio di informazioni e rafforzare il monitoraggio mediante la raccolta integrata di dati e criteri di efficacia chiari.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.

CURIA RATIONUM
CORTE DEI CONTI EUROPEA

Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/contact
Sito Internet: eca.europa.eu
Social media: @EUauditors