



CONFINDUSTRIA

Nuove Sanzioni USA alla Russia

Aprile 2018

Nota di Aggiornamento

Executive Summary

Il 6 aprile scorso il governo degli Stati Uniti ha adottato una seconda serie di sanzioni nei confronti della Russia. La prima aveva avuto luogo lo scorso 2 agosto, fornendo l'architettura legislativa ed attuativa che regge l'intero impianto sanzionatorio. Le misure recentemente adottate riguardano – anch'esse - per lo più entità fisiche e giuridiche russe e si concretano nel congelamento dei loro beni detenuti negli USA ed in una serie di divieti posti ai cittadini ed alle imprese americane di collaborare con loro.

L'elenco dei soggetti "listati" (iscritti nell'elenco SDN - *Special Designated National and Blocked Persons*) dall'autorità competente negli USA (OFAC - *U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control*) si è quindi arricchito di ulteriori nomi e società che vanno ad aggiungersi a quelle già "listate" il 2 agosto scorso. Tra essi figurano numerosi oligarchi vicini a Putin e società multinazionali operanti prevalentemente nel settore energetico, ma anche in quello degli armamenti, della metallurgia, della meccanica.

Il sistema sanzionatorio prevede due tipi di "licenze" che garantiscono l'esclusione dal campo di applicazione per un periodo limitato necessario per rescindere dalle situazioni contrattuali e finanziarie in essere avviate antecedentemente al 6 aprile. Pertanto, le disposizioni non hanno carattere retroattivo. Permane tuttavia un'ampia zona di discrezionalità in capo all'OFAC nella identificazione delle fattispecie suscettibili di costituire oggetto di sanzione.

Come nel precedente pacchetto di sanzioni, sono previste anche sanzioni di carattere "secondario", aventi quindi efficacia extraterritoriale e suscettibili, pertanto, di colpire anche soggetti non-USA, per cui imprese italiane. Per assicurare maggiore intelligibilità e certezza, l'amministrazione USA ha consolidato una serie di linee guida sotto forma di FAQ che interpretano e chiariscono le nozioni cruciali per l'applicazione dei provvedimenti. In linea di principio, e sulla base di contatti informali con l'Ambasciata USA a Roma, queste forme di "moratoria" temporanea dovrebbero essere applicabili anche alle nostre imprese eventualmente in dubbio circa il loro potenziale coinvolgimento in attività con i soggetti "listati" tali da causarne la sanzione. Tuttavia, non essendo al momento prevista una apposita procedura, è raccomandabile verificare con l'Ambasciata USA a Roma.

Le sanzioni stanno producendo effetti economici considerevoli sull'economia Russa ed in particolare per alcune delle imprese "listate" come ad esempio il colosso metallurgico Rusal, secondo produttore mondiale con una quota del 7% e presso il quale potrebbero rifornirsi, od avere con esso relazioni commerciali, diverse imprese italiane.

A seguito dell'aggravarsi della situazione in Siria, contemplata già da questo secondo insieme di sanzioni, come annunciato dall'Ambasciatore Haley USA presso le N.U. gli USA sarebbero pronti a varare nuove ulteriori misure restrittive di carattere economico e finanziario contro la Russia.

Inquadramento. Il 6 aprile scorso l'OFAC (*U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control*), in coordinamento con Dipartimento di Stato ha annunciato un nuovo pacchetto di sanzioni contro la Federazione Russa che hanno colpito 7 oligarchi attivi prevalentemente nel settore energetico, 12 società da essi controllate, 17 funzionari del governo federale ed una banca, includendoli nell'elenco SDN (*Special Designated National and Blocked Persones*).

Le ragioni politiche di tale escalation sono state individuate dal Segretario al Tesoro Steven Mnuchin nelle *"attività sovversive che il Governo russo sta perpetrando a livello globale, ivi inclusa l'occupazione della Crimea, il sostegno al regime di Assad in Siria o gli attacchi informatici contro le democrazie occidentali"*. I soggetti listati il 6 aprile erano già stati inclusi nel rapporto che l'OFAC aveva presentato al Congresso lo scorso 29 gennaio e noto alla stampa come *"Kremlin Report"* nel quale sono contenuti i nominativi di oltre 200 *"figure politiche e oligarchi di alto livello della Federazione russa"* che si ritiene possano concorrere alle azioni sopra indicate.¹

Background Sul piano legislativo, questo ultimo provvedimento segue quello, promulgato lo scorso 2 agosto, del *Countering Americas Adversaries Sanctions Act* (CAATSA) con il quale il Congresso americano ha imposto sanzioni economiche alla Corea del Nord, all'Iran e appunto alla Russia per via delle azioni contrarie al diritto internazionale che questi paesi stanno perpetrando in diversi scenari geopolitici.² Le principali misure varate includevano restrizioni a imprese e banche statunitensi sia di carattere finanziario che relativo alla fornitura di certe tipologie di beni e servizi ai principali operatori russi del settore *oil&gas* per la realizzazioni di progetti strategici o per l'utilizzo in infrastrutture nelle quali tali soggetti abbiano una partecipazione superiore al 33%. La reale innovazione del provvedimento, riguardava tuttavia le cd. *"sanzioni secondarie"*, ovvero la Sezione 225 del CAATSA, con cui viene resa obbligatoria, e non più discrezionale, per il Presidente USA, l'imposizione di sanzioni ai soggetti non statunitensi che effettuino sul territorio russo un investimento dopo il 1° settembre 2017 ritenuto significativo in progetti petroliferi speciali o che effettuino investimenti o forniture di beni o servizi al di sopra di determinate soglie (da 1 a 5 milioni USD) a beneficio della costruzione o del funzionamento di infrastrutture per l'esportazione di energia.

¹ La sezione 241 del CAATSA richiedeva che l'amministrazione riferisse al Congresso su *"figure politiche e oligarchi di alto livello nella Federazione russa."* L'OFAC ha inviato un rapporto al Congresso il 29 gennaio che identificava già alcuni degli individui successivamente colpiti.

² Executive Orders (E.O.) 13661; 13662; 13582. Il CAATSA è stato approvato dal Congresso il 27 luglio 2017 e firmato da Trump il 2 agosto. Precedentemente, il 15 giugno 2017, il Senato USA aveva adottato un disegno di legge *"Contro l'influenza russa in Europa e Eurasia"* per rafforzare le sanzioni nazionali nei confronti del Governo di Mosca già varate, d'accordo con l'Ue, fra il 2013 e il 2014 a seguito dell'annessione della Crimea. Il 1 agosto il provvedimento - approvato a larga maggioranza dal Senato e dal Congresso - è stato trasmesso al Presidente Trump il quale lo ha firmato il giorno successivo, pur sollevando eccezioni su alcune parti ritenute suscettibili di incostituzionalità ed affermando che le sanzioni dovranno nella pratica essere adottate in stretta collaborazione con gli alleati.

In sintesi con l'approvazione del CAATSA è venuto meno il parallelismo fino ad allora vigente fra USA e Ue in materia di sanzioni contro la Russia ed è stata istituita la possibilità che le misure USA colpiscano oltre alle cd. U.S. persons (sanzioni 'primarie') anche cittadini ed imprese non-USA (cosiddette sanzioni 'secondarie'). Di qui le preoccupazioni per le imprese e le banche, anche italiane.

Soggetti colpiti dalle sanzioni. La più parte dei soggetti listati sono entità fisiche e/o giuridiche di diritto russo operanti in Russia. Fra gli **oligarchi** vi sono stretti collaboratori di Putin, quali Vladimir Bogdanov, CEO di Surgutneftegaz; Victor Vekselberg, CEO del gruppo Renova; Oleg Deripaska, il fondatore di Element (holding che controlla la Rusal); Igor Rotenberg, proprietario di Gazprom Burenie; Kirill Shamalov, genero di Putin ed azionista di SIBUR. Tra i **funzionari del governo** figurano top manager e CEO di aziende statali e istituzioni finanziarie, come Alexey Miller, presidente del CDA di Gazprom; Andrey Akimov, presidente del CDA di Gazprombank; Andrey Kostin, Presidente del CDA della Banca statale VTB Bank; tra le **figure politiche di spicco** ancora Suleiman Kerimov, senatore collegato al più grande produttore di oro della Russia (Polyus) o il membro della Duma Andrei Skoch, per legami con la holding USM.

Le **società** colpite risultano invece: EN+ Group, EuroSibEnergo (fra i principali produttori di energia in Russia), United Company RUSAL (secondo più grande produttore di alluminio al mondo con una quota di mercato di oltre il 7%), Russian Machines, Gazprom Burenie (attiva nell'esplorazione di gas e petrolio), Agrohholding Kuban e il gruppo Renova (conglomerato industriale operante in prevalenza nel settore energetico). La principale società statale russa di commercio di armi, Rosoboronexport, è inoltre stata listata per aver supportato il governo di Assad, sia finanziariamente che attraverso la fornitura di materiale e tecnologie belliche. Da sottolineare come le misure approvate dall'OFAC si applichino, oltre che alle società espressamente citate nel testo del provvedimento, anche alle entità da esse possedute con quote di partecipazione uguali o superiori al 50%. Trattandosi di grandi conglomerati industriali, attivi sia in Russia che nel resto del mondo, i legami societari e operativi transnazionali sono verosimilmente molteplici ed interconnessi. Pertanto, la *due diligence* suggerita alle imprese italiane potenzialmente collegabili a questi soggetti appare piuttosto ampia.

Misure riguardanti le "US Persons". Il divieto a persone fisiche e giuridiche USA di intrattenere relazioni con i soggetti listati è pressoché totale (salvo espressa autorizzazione dell'OFAC stessa). Sulla base della "Sezione 241" del CAATSA vengono infatti bloccate (cd. *asset freeze*) le proprietà e le partecipazioni dei soggetti listati che risultino in possesso, o sotto il controllo, di cittadini americani. Vengono inoltre vietate le transazioni economiche da parte dei cittadini e imprese USA con tali soggetti. Nel dettaglio, i fondi e le proprietà localizzate negli USA, o sotto il controllo di persone fisiche o giuridiche americane, sono stati "congelati" in appositi conti che le banche americane sono state obbligate a comunicare all'OFAC nei primi 10 giorni lavorativi dopo il 6 aprile. Come anticipato in precedenza, le restrizioni si estendono anche alle entità di cui i soggetti listati risultino in possesso di oltre il 50% della proprietà, individualmente ma anche collettivamente, con altri soggetti listati.

Misure extraterritoriali (potenzialmente applicabili a imprese italiane). Come anticipato, le disposizioni più rilevanti per le imprese italiane sono quelle extra territoriali che riguardano i loro eventuali rapporti con i soggetti listati. Come nel provvedimento di agosto, sanzioni “secondarie” ex Sezione 223 – CAATSA prevedono infatti la possibilità di colpire soggetti non-USA che intrattengano rapporti con i soggetti listati, o ne facilitino le attività.³ La Sezione 228 autorizza le sanzioni (blocco delle attività) per le entità (fisiche o giuridiche) non-USA che favoriscono consapevolmente una transazione significativa (“*knowingly facilitate a significant transaction*”). Sono incluse anche le transazioni ingannevoli o strutturate (“*deceptive or structured*”) svolte “*per*” o “*per conto di*” qualsiasi soggetto listato e/o per quelli la cui proprietà ammonti al 50% o più detenuta da soggetti listati individualmente o collettivamente.

La Sezione 226 prevede sanzioni *obbligatorie* per le istituzioni finanziarie estere se il Dipartimento del Tesoro stabilisce che abbiano consapevolmente facilitato operazioni finanziarie (“*knowingly facilitate significant financial transaction*”) di qualsiasi soggetto listato. Ciò significa che le istituzioni finanziarie estere che operassero con i soggetti listati perderanno la facoltà di mantenere, o aprire, conti di corrispondenza o passivi negli USA.

Alcune definizioni del disposto appaiono particolarmente pregnanti. L’OFAC ha emanato delle linee guida sotto forma di FAQ che ne interpretano il significato. Ad esempio⁴ viene chiarito che “*favorire*” una transazione “*per, o per conto di*” un soggetto listato va inteso come “*fornire assistenza per una transazione dalla quale la persona in questione ricava un particolare beneficio di qualsiasi tipo*”. Vengono inoltre stabiliti gli elementi che l’OFAC prenderà in considerazione nel valutare se tale transazione è “*significativa*”. La nozione di “*significativa transazione finanziaria*” viene interpretata in senso estensivo, comprendendo “*qualsiasi trasferimento di valore che coinvolga un istituto finanziario*”⁵.

L’obiettivo (“*the intent*”) del provvedimento – ed in generale dell’offensiva avviata la scorsa estate contro la Russia - è di imporle costi per il suo comportamento maligno (“*impose costs on Russia for its malign behaviour*”). Analogamente alla norma emanata ad agosto, ma con una formulazione più completa ed assertiva, gli USA rassicurano i partner (il riferimento più significativo per le imprese italiane è alla Unione Europea) che le sanzioni secondarie verranno applicate in coordinamento per limitare conseguenze non intenzionali (“*remains committed to coordination with our allies and partners in order to mitigate adverse and unintended consequences of these designations*”).

³ Cfr OFAC Press release 06.04.2018. “*Additionally, non-U.S. persons could face sanctions for knowingly facilitating significant transactions for or on behalf of the individuals or entities blocked today.*”.

⁴ FAQ 545.

⁵ FAQ 542. Ciò include, tra le altre fattispecie, la ricezione o l'origine di bonifici bancari; l'accettazione o l'autorizzazione di documenti commerciali; l'effettuazione di pagamenti elettronici ACH o ATM; la detenzione di conti bancari; finanziamenti commerciali e lettere di credito; garanzie e strumenti simili; prodotti o strumenti di investimento e/o di partecipazione all'investimento; nonché qualsiasi altra transazione “*per, o per conto di*”, diretta o indiretta e la fornitura di servizi come corrispondente, rispondente o beneficiario.

Non di meno, le disposizioni appaiono stringenti e - ad eccezione delle due “licenze” (sorta di moratoria limitata nel tempo per dismettere le attività commerciali e finanziarie in essere) – sono disegnate in maniera capillare.

Le licenze generali. Due “licenze generali” permettono ai cittadini USA di interrompere le proprie relazioni con alcuni dei soggetti listati, rispettivamente, per gli aspetti commerciali e per gli aspetti finanziari (entro il 5 giugno la prima, entro 7 maggio la seconda). Delle FAQ pubblicate ed aggiornate dall’amministrazione USA chiariscono le nozioni e le procedure principali.⁶ Entrambe prevedono che le persone fisiche e giuridiche USA coinvolte nelle transazioni autorizzate presentino rapporti dettagliati all’OFAC entro 10 giorni lavorativi dalla scadenza⁷ indicando nomi e indirizzi delle parti coinvolte, il tipo e lo scopo delle attività svolte e le date in cui le attività hanno avuto luogo.

La “Licenza Generale 12” autorizza temporaneamente, per 12 dei 15 soggetti listati, transazioni e attività ordinarie necessarie al mantenimento o alla chiusura di operazioni, contratti o altri accordi, inclusa l’importazione di beni, servizi o tecnologie negli USA per rescindere contratti o accordi entrati in vigore prima del 6 aprile 2018. Fino alla sua scadenza, i soggetti listati possono quindi continuare ad effettuare i pagamenti di stipendi e pensioni ai cittadini USA e questi ultimi possono continuare a fornire servizi ai soggetti listati ed importare le loro merci. Tuttavia, dal 6 aprile, i cittadini USA possono effettuare pagamenti ai soggetti listati esclusivamente su un conto bloccato e fruttifero posto sotto il controllo dell’OFAC. La Licenza scade il 5 giugno 2018. Tre società russe *non* sono contemplate nella “Licenza 12”.⁸

La “Licenza Generale 13” si applica *solo a tre* dei soggetti listati⁹ ed autorizza transazioni e attività ordinarie necessarie per cedere o trasferire a una persona non-USA (non listata) debiti, azioni o altre partecipazioni, o per facilitare il trasferimento di debito, capitale azionario o altre partecipazioni in quelle stesse tre entità, da una persona non-USA a un’altra persona non-USA (non listata).

⁶ https://www.treasury.gov/resource-center/faqs/Sanctions/Pages/fag_other.aspx#567,

⁷ 19 giugno per la “licenza 12”; 21 maggio per la “licenza 13”.

⁸ Sono escluse Gallistica Diamante; Rosoboronexport e Russian Financial Corporation.

⁹ EN+ Group PLC; GAZ Group e United Company RUSAL PLC.

Stando alla lettera, le “Licenze” non riguardano le entità non-USA. Ci si interroga quindi su quali strumenti siano a disposizione delle imprese, o dei soggetti, italiani eventualmente coinvolti. Per induzione, la lettera delle FAQ sembra indicare che, qualora la situazione in cui si trova una entità non-USA non sia da ritenere “significativa”¹⁰, pertanto non necessiti di una licenza per una entità USA, per analogia, anche la fattispecie che riguarda l’entità non-USA possa considerarsi consentita. Tuttavia, non essendo prevista, almeno per il momento, una procedura codificata dalle FAQ, la prassi più appropriata per ottenerne la certezza è di verificare tramite l’Ambasciata USA a Roma.

Prime conseguenze del provvedimento: Il caso Rusal. Fra i soggetti listati con provvedimento del 6 aprile figura come detto in precedenza la United Company Rusal, una delle più importanti realtà industriali della Federazione Russa, secondo produttore mondiale di alluminio (primo extra Cina) e responsabile di circa il 7% del mercato globale. Data la sua dimensione internazionale (la compagnia è presente in 19 paesi distribuiti su 5 continenti e dà lavoro ad oltre 70.000 persone) la Rusal è stato il soggetto a subire per primo pesanti conseguenze dall’applicazione delle sanzioni USA.

Il titolo della società, quotato alla Borsa di Hong Kong, ha infatti perso oltre il 40% del proprio valore nel giro di due sedute. Con un comunicato del CdA, la Rusal ha dichiarato che le sanzioni OFAC avranno un “impatto severo” sul business dell’azienda, non escludendo anche un possibile default tecnico per obbligazioni di imminente scadenza. Moody's e Fitch hanno ritirato i rispettivi rating sul colosso dell'alluminio affermando che "Rusal sentirà l'impatto delle sanzioni visto che si ridurrà significativamente il numero di controparti in grado e disposte a fornire servizi di approvvigionamento, marketing, finanziamento o tesoreria al gruppo”.

A questo riguardo, ad esempio, lo scorso 14 aprile la multinazionale anglo australiana Rio Tinto ha dichiarato lo stato di forza maggiore per liberarsi dei contratti in essere con il gruppo russo e il suo Presidente ha affermato che tutti i rapporti con Rusal sono sotto revisione (Rio Tinto fornisce bauxite e allumina alla Rusal che a sua volta detiene una quota del 20% in una raffineria australiana di proprietà di Rio Tinto).

¹⁰ FAQ 545. “A determination about “**Significant transaction**” – For purposes of section 10(a)(2) of SSIDES, OFAC will consider the totality of the facts and circumstances when determining whether transactions are “significant.” OFAC will consider the following list of seven broad factors that can assist in the determination of whether a transaction is “significant”: (1) the size, number, and frequency of the transaction(s); (2) the nature of the transaction(s); (3) the level of awareness of management and whether the transaction(s) are part of a pattern of conduct; (4) the nexus between the transaction(s) and a blocked person; (5) the impact of the transaction(s) on statutory objectives; (6) whether the transaction(s) involve deceptive practices; and (7) such other factors that the Secretary of the Treasury deems relevant on a case-by-case basis. Furthermore, for purposes of section 10(a)(2) of SSIDES, a transaction is not significant if U.S. persons would not require specific licenses from OFAC to participate in it. A transaction in which the person(s) subject to sanctions is only identified on the Sectoral Sanctions Identifications (SSI) List must also involve deceptive practices (i.e., attempts to obscure or conceal the actual parties or true nature of the transaction(s), or to evade sanctions) to potentially be considered significant. A transaction involving an SSI entity is not, however, automatically significant simply because a U.S. person would require a specific license from OFAC to participate in it and it involves deceptive practices. In all cases, the totality of the circumstances, including the other factors listed above, will shape the final determination of significance.

Da sottolineare come Rusal per la sua stessa natura e dimensione intrattenga importanti relazioni economiche con imprese italiane, alle quali fornisce alluminio che viene poi trasformato per essere impiegato in numerosi settori industriali, dalle costruzioni all'automotive fino a tutta la filiera meccanica. E' pertanto verosimile che alcune imprese italiane possano essere potenzialmente oggetto di sanzioni secondarie qualora non rispettassero la normativa CAATSA così disciplinata dal provvedimento del 6 aprile.

Rusal risulta inoltre proprietaria in Italia di Eurallumina, raffineria sarda di bauxite la cui produzione è ferma dal 2009 ma che sarebbe pronta a riaprire per garantire rifornimenti all'ex Alcoa di Portovesme. Il tema delle relazioni con il colosso russo e le possibili conseguenze che potrebbero derivarne per le imprese non US risulta sia stato oggetto di dibattito anche in sede CLEPA, l'associazione delle imprese europea di componentistica auto.