

# *Consiglio Nazionale del Notariato*

*Studio n. 199-2022/A*

## **Effetti delle sanzioni UE sull'attività negoziale di soggetti di nazionalità russa e di persone fisiche residenti in Russia**

*di Daniela Boggiali*

*(Approvato dalla Commissione Affari Europei e Internazionali il 12.10.2022)*

### *Abstract*

Lo studio approfondisce la questione se ed entro quali limiti i notai possano ricevere atti nei quali intervengano dei soggetti di nazionalità russa in seguito all'emanazione, all'indomani dell'inizio della guerra in Ucraina, di sanzioni nei confronti della Russia e dei suoi cittadini. Occorre, in proposito, distinguere tra coloro che figurano nella lista consolidata dei soggetti colpiti dal congelamento dei fondi, per i quali è di fatto precluso il compimento di qualsiasi attività negoziale, e gli altri soggetti di nazionalità russa. Per coloro che non sono iscritti nelle liste deve rilevarsi come nessuna delle misure adottate dall'Unione Europea ponga un generale divieto di acquisto o vendita di immobili da parte di cittadini russi, né un generale divieto di costituire società o acquistare partecipazioni sociali. Tuttavia, alcune sanzioni (quali, in particolare, la restrizione ai depositi bancari nei confronti dei cittadini russi, il divieto di acquisto di valori mobiliari denominati nella valuta ufficiale di uno Stato membro emessi dopo il 12 aprile 2022, nonché l'esistenza di divieti di investimenti in determinati settori produttivi) incidono sull'ordinario svolgimento della funzione notarile di ricevimento di atti negoziali posti in essere da cittadini russi. Lo studio esamina, quindi, le eventuali limitazioni all'attività negoziale da parte di tali soggetti in relazione alle ipotesi di maggiore rilevanza per l'attività notarile: acquisto e vendita di diritti reali su beni immobili, nonché costituzione di società e acquisto e cessione di partecipazioni sociali.

SOMMARIO: 1. Il congelamento dei fondi degli iscritti nelle liste – 2. Le sanzioni nei confronti di tutti i russi: assenza di un generale divieto di vendita o di acquisto di beni immobili e partecipazioni sociali – 3. Limitazioni in caso di acquisto di immobili – 4. Limitazioni in caso di vendita di immobili - 5. Limitazioni in caso di acquisto e cessione di partecipazioni sociali - 6. Considerazioni conclusive

### *1. Il congelamento dei fondi degli iscritti nelle liste*

Con l'emanazione, all'indomani dell'inizio della guerra in Ucraina, di sanzioni nei confronti della Russia e dei suoi cittadini, si è posta la questione se ed entro quali limiti i notai possano ricevere atti nei quali intervengano dei cittadini russi.

Le misure restrittive imposte dall'Unione Europea riguardano, in alcuni casi, i soggetti iscritti in apposite liste: è questa l'ipotesi del congelamento di fondi, che vieta di fatto ai soggetti che ne sono colpiti il compimento di qualunque attività negoziale, nonché la negoziazione di valori

mobiliari, che si traduce in un divieto di acquisto e vendita di titoli azionari e di obbligazioni emessi dopo il 12 aprile 2022 da soggetti iscritte in apposite liste<sup>1</sup>.

In particolare, la Decisione 17 marzo 2014, n. 2014/145/PESC, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, dispone, all'art. 2, il congelamento di tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti ai soggetti elencati nel documento ad essa allegato, nonché dei fondi posseduti, detenuti o controllati da persone fisiche o giuridiche, entità od organismi associati a coloro che sono iscritti nell'elenco.

Trattasi, peraltro, di misura che prescinde dalla nazionalità o residenza dei destinatari e che colpisce tutti coloro che, attraverso azioni politiche o sostegno materiale o finanziario compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina<sup>2</sup>.

In particolare, il paragrafo 2 della citata disposizione prevede che «Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione, direttamente o indirettamente, o a beneficio delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi elencati nell'allegato».

La norma si traduce in un divieto di prendere parte a transazioni che implicino l'utilizzo delle proprie risorse economiche, quali, a titolo meramente esemplificativo, l'acquisto a titolo oneroso (mediante, appunto, l'utilizzo a titolo corrispettivo dei fondi congelati) di immobili o di partecipazioni sociali, nonché la concessione di diritti o garanzie sui beni congelati.

Inoltre, la sanzione impedisce, altresì, l'indiretta messa a disposizione di fondi e risorse in favore di soggetti iscritti nelle liste, il che dovrebbe indurre a ritenere vietate le operazioni concernenti beni il cui titolare sia un soggetto diverso dagli iscritti nelle liste, ma che siano indirettamente posseduti da questi ultimi. L'eventuale titolarità indiretta dei beni da parte di soggetti iscritti nelle liste difficilmente, però, potrebbe rilevare ove derivi da elementi esclusivamente fattuali o comunque non riscontrabili in sede di controllo di ricevibilità dell'atto, pur apparendo doveroso segnalare, sul punto, la massima prudenza ai fini dell'individuazione di comportamenti intenzionalmente elusivi del divieto.

---

<sup>1</sup> Segnalazione Novità *Sanzioni nei confronti della Russia: misure di interesse notarile*, est. BOGGIALI, in *CNN Notizie* del 1° marzo 2022.

<sup>2</sup> Il congelamento dei beni potrebbe, quindi, colpire anche soggetti che non siano necessariamente cittadini russi. In particolare, ai sensi del par. 1 dell'art. 2 dec. n. 2014/145/PESC, la sanzione può riguardare: a) persone fisiche responsabili di azioni o politiche, o che sostengono o realizzano dette azioni o politiche, che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, o la stabilità o la sicurezza in Ucraina, o che ostacolano l'operato delle organizzazioni internazionali in Ucraina; b) persone giuridiche, entità o organismi che sostengono, materialmente o finanziariamente, azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina; c) persone giuridiche, entità o organismi in Crimea o a Sebastopoli la cui proprietà è stata trasferita in violazione del diritto ucraino, o persone giuridiche, entità o organismi che hanno beneficiato di tale trasferimento; d) persone fisiche o giuridiche, entità o organismi che sostengono, materialmente o finanziariamente i decisori russi responsabili dell'annessione della Crimea o della destabilizzazione dell'Ucraina, ovvero che traggono vantaggio dagli stessi; e) persone fisiche o giuridiche, entità o organismi che effettuano transazioni con i gruppi separatisti nella regione ucraina del Donbas; f) persone fisiche o giuridiche, entità o organismi che forniscono un sostegno materiale o finanziario al governo della Federazione russa, resosi responsabile dell'annessione della Crimea e della destabilizzazione dell'Ucraina, ovvero che ne traggono vantaggio; o g) imprenditori di spicco o persone giuridiche, entità o organismi che operano in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa, resosi responsabile dell'annessione della Crimea e della destabilizzazione dell'Ucraina; h) persone fisiche o giuridiche, entità o organismi che agevolano le violazioni del divieto di elusione delle sanzioni UE.

Il congelamento dei fondi non sembrerebbe, invece, precludere astrattamente la possibilità per tali soggetti di essere destinatari di atti di liberalità, ove questi non implicino l'impiego di fondi o risorse economiche ad essi appartenenti o da essi posseduti, detenuti o controllati, e purché tali erogazioni non si traducano in operazioni di finanziamento in favore di persone giuridiche, vietate ai sensi dell'art. 1 comma 6 della decisione 2014/512/PESC e dell'art. 5, comma 6, Reg. (CE) 31 luglio 2014, n. 833/2014, anch'esso concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina. Peraltro, quanto eventualmente ricevuto a titolo di liberalità verrebbe a sua volta colpito dalla sanzione del congelamento dei fondi.

Ciò posto, al fine di valutare la ricevibilità di un atto al quale interviene un cittadino russo risulta necessario verificare, in prima battuta, se trattasi di soggetto che figura nella lista consolidata dei soggetti colpiti da sanzioni emanate dall'Unione Europea. Ove, infatti, il soggetto di nazionalità russa sia iscritto nelle liste, esso è colpito dalla sanzione del congelamento dei fondi, che di fatto impedisce il compimento di qualsiasi attività negoziale. Occorre, allora, effettuare un riscontro della lista aggiornata in tempo reale, scaricandola dalla piattaforma FSF (*Financial Sanctions Database*) al seguente indirizzo: <https://webgate.ec.europa.eu/fsd/fsf><sup>3</sup>.

## *2. Le sanzioni nei confronti di tutti i russi: assenza di un generale divieto di vendita o di acquisto di beni immobili e partecipazioni sociali*

Ove il soggetto di nazionalità russa non figuri nella lista consolidata di coloro che risultano colpiti da sanzioni, si dovrà – in seconda battuta - valutare se l'atto da compiere possa implicare o meno una violazione dei divieti che colpiscono tutti coloro che sono in possesso della cittadinanza russa.

Esistono, infatti, misure che riguardano tutti i soggetti di nazionalità russa, tra le quali potrebbero rilevare, ai fini dello svolgimento dell'attività notarile, quelle che impongono limiti all'esecuzione di depositi presso enti creditizi, o il divieto di acquisto di valori mobiliari denominati nella valuta ufficiale di uno Stato membro emessi dopo il 12 aprile 2022<sup>4</sup>.

Vi sono, peraltro, numerose ulteriori sanzioni, che tuttavia difficilmente sembrano destinate a incidere sull'esercizio della funzione notarile.

Tra queste, ad esempio, v'è quella adottata con la decisione (PESC) 2022/395 del 9 marzo 2022, che modificando la decisione 2014/512/PESC ha introdotto il divieto di vendita di beni e tecnologie per la navigazione marittima a qualsiasi soggetto di nazionalità russa o per l'uso in Russia o per la collocazione a bordo di una nave battente bandiera russa<sup>5</sup>; la successiva decisione (PESC)

---

<sup>3</sup> Segnalazione Novità *Sanzioni nei confronti della Russia: nuovi soggetti colpiti dal congelamento dei fondi e limiti all'uso delle banconote in euro*, estt. BOGGIALI – CECCARINI, in *CNN Notizie* del 3 marzo 2022. Le sanzioni UE concernono esclusivamente i soggetti iscritti nelle liste individuate dalla normativa europea e a tal fine non rilevano le liste elaborate, sempre in considerazione dell'attacco russo contro l'Ucraina, da altri Paesi extra europei, quali il Regno Unito e l'Australia. Si ribadisce, inoltre, che l'inserimento nell'elenco dei soggetti colpiti dalle sanzioni UE è collegato alla partecipazione o al sostegno ad attività che compromettono l'integrità territoriale dell'Ucraina e prescinde dalla nazionalità del destinatario.

<sup>4</sup> La sanzione, prevista dall'art. 1-*quinquies* decisione 2014/512/PESC e dall'art. 5-*speties* Reg. 833/2014 vieta, per tutti i cittadini russi l'acquisto, ad esempio, di azioni di società UE. Tale sanzione è diversa e ulteriore rispetto a quella prevista dall'art. 1 decisione 2014/512/PESC e dall'art. 5 Reg. 833/2014, che invece vietano – per chiunque, indipendentemente dalla nazionalità – la negoziazione di azioni emesse dai soggetti iscritti nelle liste.

<sup>5</sup> Segnalazione Novità *Sanzioni nei confronti della Russia: aggiornamento*, estt. BOGGIALI, in *CNN Notizie* del 14 marzo 2022.

2022/430 del 15 marzo 2022 ha poi adottato gli ulteriori divieti di vendita di alcune tipologie di beni e tecnologie per oleodotti, gasdotti e giacimenti petroliferi, di prodotti siderurgici e di beni di lusso<sup>6</sup>. Infine, la Decisione (PESC) 2022/578 dell'8 aprile 2022 ha nuovamente modificato la Decisione (PESC) 2014/512 estendendo il divieto di depositi ai portafogli di crypto-attività, nonché i divieti in materia di esportazione di banconote denominate in euro e di vendita di valori mobiliari denominati in euro a tutte le valute ufficiali degli Stati membri e vietando, tra l'altro, l'aggiudicazione e la prosecuzione dell'esecuzione di contratti di appalto pubblico e di concessione con cittadini russi ed entità od organismi stabiliti in Russia, nonché la possibilità di essere beneficiario o di agire in qualità di *trustee* o in analogo veste, per persone ed entità russe<sup>7</sup>.

L'ultimo, in ordine cronologico, è l'ottavo pacchetto di sanzioni adottato il 6 ottobre 2022, con il quale si introduce, tra l'altro, il divieto totale di fornire servizi di portafoglio, conto o custodia di crypto-attività a cittadini russi e persone residenti in Russia, indipendentemente dal valore totale di tali crypto-attività, nonché il divieto di prestare alla Russia servizi di architettura e ingegneria nonché servizi di consulenza informatica e di consulenza in materia giuridica<sup>8</sup>.

Il divieto di prestare consulenza giuridica non concerne, però, le persone fisiche, ma - ai sensi del par. 2 dell'art. 5-*quindecies* Reg. 833/2014 – il governo russo e le persone giuridiche, le entità o gli organismi stabiliti in Russia, ad eccezione di quelli che sono di proprietà o sotto il controllo, esclusivo o congiunto, di una persona giuridica, un'entità o un organismo registrati o costituiti a norma del diritto di uno Stato membro, di un paese membro dello Spazio economico europeo, della Svizzera o di un paese partner compreso nell'elenco di cui all'allegato VIII al Regolamento.

Inoltre, è esclusa dal divieto la consulenza strettamente necessaria per l'esercizio del diritto di difesa in un procedimento giudiziario e del diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo, mentre non è consentita l'attività di consulenza extra-giudiziaria; in particolare, non è consentita la

---

<sup>6</sup> Segnalazione Novità *Sanzioni nei confronti della Russia: ulteriore aggiornamento*, estt. BOGGIALI - CECCARINI, in *CNN Notizie* del 18 marzo 2022.

<sup>7</sup> Segnalazione Novità *Sanzioni nei confronti della Russia e della Bielorussia: nuovo aggiornamento*, estt. CECCARINI, in *CNN Notizie* del 13 aprile 2022.

<sup>8</sup> L'ottavo pacchetto introduce, altresì, nella normativa dell'UE la base per la messa in atto di un tetto sui prezzi relativo al trasporto marittimo del petrolio russo per i paesi terzi, nonché ulteriori restrizioni al trasporto marittimo di petrolio greggio e di prodotti petroliferi verso paesi terzi. Per quanto riguarda il commercio, viene esteso il divieto di importazione di prodotti siderurgici originari della Russia o esportati dalla Russia. Ulteriori restrizioni all'importazione sono previste anche per la pasta di legno e la carta, le sigarette, la plastica e i prodotti cosmetici, nonché per gli elementi utilizzati nell'industria dei gioielli, come le pietre e i metalli preziosi. Sono inoltre ulteriormente limitati la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione di beni aggiuntivi utilizzati nel settore dell'aviazione. L'ottavo pacchetto comprende anche: sanzioni nei confronti di persone ed entità coinvolte nell'organizzazione di "referendum" illegali; l'ampliamento dell'elenco dei prodotti soggetti a restrizioni che possono contribuire al rafforzamento militare e tecnologico della Russia o allo sviluppo del suo settore della difesa e della sicurezza; il divieto di vendere, fornire, trasferire o esportare armi da fuoco a uso civile e loro componenti essenziali e munizioni, veicoli ed equipaggiamenti militari, equipaggiamenti paramilitari e pezzi di ricambio; il divieto per i cittadini dell'UE di ricoprire incarichi negli organi direttivi di determinate persone giuridiche, entità od organismi di proprietà dello Stato russo o controllati dallo stesso; l'inserimento, nell'elenco delle entità di proprietà dello Stato che sono soggette al divieto di effettuare operazioni, del registro navale russo (un'entità interamente statale che svolge attività connesse alla classificazione e all'ispezione, anche nel settore della sicurezza, di navi e imbarcazioni russe e non russe). Tale pacchetto è stato adottato attraverso i seguenti provvedimenti: Decisione (PESC) 2022/1907 del Consiglio, del 6 ottobre 2022; Decisione (PESC) 2022/1908 del Consiglio, del 6 ottobre 2022; Decisione (PESC) 2022/1909 del Consiglio, del 6 ottobre 2022; Regolamento (UE) 2022/1903 del Consiglio, del 6 ottobre 2022; Regolamento (UE) 2022/1904 del Consiglio, del 6 ottobre 2022; Regolamento (UE) 2022/1905 del Consiglio, del 6 ottobre 2022; Regolamento di esecuzione (UE) 2022/1906 del Consiglio, del 6 ottobre 2022.

consulenza nelle transazioni commerciali concernente l'applicazione e l'interpretazione della legge, la partecipazione – per conto dei clienti – a operazioni negoziali con parti terze, la preparazione, la redazione e il controllo di documenti legali<sup>9</sup>.

Ferma restando la possibilità che alcune sanzioni (quali, in particolare, la restrizione ai depositi bancari nei confronti dei cittadini russi, il divieto di acquisto di valori mobiliari denominati nella valuta ufficiale di uno Stato membro emessi dopo il 12 aprile 2022, nonché l'esistenza di divieti di investimenti in determinati settori produttivi) incidano sull'ordinario svolgimento della funzione notarile di ricevimento di atti negoziali posti in essere da cittadini russi, v'è, tuttavia, da rilevare come nessuna delle sopra elencate misure ponga un generale divieto di acquisto o vendita di immobili da parte di cittadini russi, né un generale divieto di costituire società o acquistare partecipazioni sociali.

Stante l'assenza, quindi, di un generale divieto di ricevere atti ai quali partecipino soggetti di nazionalità russa (purché – si ribadisce – non iscritti nelle liste di coloro che sono colpiti dal congelamento dei fondi), risulta opportuno procedere all'esame delle eventuali limitazioni all'attività negoziale da parte di tali soggetti in relazione alle ipotesi di maggiore rilevanza per l'attività notarile: acquisto e vendita di diritti reali su beni immobili, nonché costituzione di società e acquisto e cessione di partecipazioni sociali.

### *3. Limitazioni in caso di acquisto di immobili*

Come rilevato, ad eccezione delle sanzioni che colpiscono coloro che risultano iscritti nelle liste dei soggetti colpiti dal congelamento dei fondi non esiste un generale divieto di vendita o acquisto di immobili da parte di cittadini russi diversi da quelli iscritti nelle predette liste e nello stesso senso si è espressa la Commissione Europea alle domande poste dal Consiglio dei Notariati dell'Unione Europea<sup>10</sup>.

Né, in caso di acquisto di immobile da parte di cittadino russo, potrebbe venire in rilievo il divieto di effettuare depositi per importi superiori a 100.000 euro, trattandosi di sanzione che impedisce al cittadino russo di ricevere in deposito, presso una banca dell'Unione Europea, somme superiori a tale importo e non, invece, di effettuare depositi, dal proprio conto corrente, per pagare il prezzo della compravendita in favore del venditore, anche laddove quest'ultimo riceva il deposito presso un ente creditizio dell'Unione Europea e anche laddove il deposito venga effettuato per importi superiori a 100.000 euro.

Deve, tuttavia, precisarsi che al fine di valutare se il notaio possa ricevere un atto al quale partecipi un cittadino russo in qualità di acquirente di un immobile, resta pur sempre fermo l'obbligo di verificare la sussistenza della condizione di reciprocità.

---

<sup>9</sup> In tal senso le *Questions and Answers on the eighth package of restrictive measures against Russia* della Commissione Europea, la quale ha precisato che il divieto non si estende all'attività di preparazione di documenti in materia di rappresentanza, nonché in materia di procedimenti di fronte ad autorità amministrative e giudiziarie, né nei procedimenti di mediazione e arbitrato. Il CNUE si è, peraltro, riservato di prendere contatti con la Commissione per avere delle delucidazioni in merito all'effettivo ambito di applicazione di tale disposizione.

<sup>10</sup> *Sanzioni contro la Russia. Le risposte della Commissione Europea al CNUE*, in *CNN Notizie* del 20 maggio 2022.

L'indicazione dei criteri in base ai quali accertare la reciprocità è d'esclusiva competenza del Ministero degli Affari Esteri (art. 1, comma 1, d.p.r. 31 agosto 1999 n. 394), con il quale è stata concordata l'adozione di una procedura per l'invio delle richieste in tema di verifica della reciprocità. Dal 15 ottobre 2014, infatti, tali richieste devono essere inoltrate direttamente al Ministero degli Affari Esteri tramite posta elettronica certificata all'indirizzo [contenzioso.segreteria@cert.esteri.it](mailto:contenzioso.segreteria@cert.esteri.it) e per conoscenza all'Ufficio Studi del Consiglio Nazionale del Notariato all'indirizzo [cnn.studint@postacertificata.notariato.it](mailto:cnn.studint@postacertificata.notariato.it), come da comunicazione del Consigliere Paolo Pasqualis in CNN Notizie del 19 settembre 2014, mediante l'utilizzo del modulo successivamente pubblicato in CNN Notizie del 13 ottobre 2020 contestualmente alla comunicazione di aggiornamento del Presidente Valentina Rubertelli.

Si segnala che le informazioni attualmente contenute nella scheda relativa alla Federazione Russa attualmente riportate nell'*Elenco Paesi e Territori* al sito [www.esteri.it](http://www.esteri.it) sono le seguenti:

«FEDERAZIONE RUSSA

ACCORDI IN VIGORE:

- ACCORDO SULLA PROMOZIONE E SULLA RECIPROCA PROTEZIONE DEGLI INVESTIMENTI (firmato a Roma il 09.4.1996, in vigore dal 07.7.1997)

[http://atrio.esteri.it/Ricerca\\_Documenti/wfrmRicerca\\_Documenti.aspx](http://atrio.esteri.it/Ricerca_Documenti/wfrmRicerca_Documenti.aspx)

- CONVENZIONE PER EVITARE LE DOPPIE IMPOSIZIONI IN MATERIA DI IMPOSTE SUL REDDITO E SUL PATRIMONIO E PER PREVENIRE LE EVASIONI FISCALI, CON PROTOCOLLO AGGIUNTIVO (firmata a Roma il 09.4.1996, in vigore dal 30.11.1998)

[http://atrio.esteri.it/Ricerca\\_Documenti/wfrmRicerca\\_Documenti.aspx](http://atrio.esteri.it/Ricerca_Documenti/wfrmRicerca_Documenti.aspx)

- DICHIARAZIONE DI INTENTI SULLA COOPERAZIONE NEL CAMPO DEGLI INVESTIMENTI (firmato a Roma il 01.8.2000, in vigore dal 01.8.2000)

[http://atrio.esteri.it/Ricerca\\_Documenti/wfrmRicerca\\_Documenti.aspx](http://atrio.esteri.it/Ricerca_Documenti/wfrmRicerca_Documenti.aspx)

- PROTOCOLLO DI MODIFICA DELLA CONVENZIONE PER EVITARE LE DOPPIE IMPOSIZIONI IN MATERIA DI IMPOSTE SUL REDDITO E SUL PATRIMONIO E PER PREVENIRE LE EVASIONI FISCALI DEL 09.04.1996 (firmato a Lecce il 13.6.2009, in vigore dal 01.6.2012)

[http://atrio.esteri.it/Ricerca\\_Documenti/wfrmRicerca\\_Documenti.aspx](http://atrio.esteri.it/Ricerca_Documenti/wfrmRicerca_Documenti.aspx)

Le vicende delle ultime settimane hanno determinato l'applicazione di talune restrizioni e sanzioni a livello UE nei confronti di cittadini russi che, pur esulando dallo specifico ambito della verifica delle condizioni di reciprocità ex art. 16 delle Preleggi, potrebbero incidere sui singoli casi concreti. Si rimette, pertanto, alla valutazione dell'operatore giuridico la verifica sull'applicabilità di tali eventuali limitazioni nel caso di specie.

Si osserva inoltre che, in base alle disposizioni di cui all'art. 5 ter, par. 1 del Regolamento UE n. 833/2014, è vietato accettare depositi di cittadini russi o di persone fisiche residenti in Russia, [...], se il valore totale dei depositi della persona fisica o giuridica, dell'entità o dell'organismo per ente creditizio è superiore a 100.000 Euro. Tali restrizioni non si applicano, peraltro, alle persone fisiche titolari di un permesso di soggiorno temporaneo o permanente in uno Stato membro, in un paese membro dello Spazio economico europeo o in Svizzera. In merito alla verifica dell'assenza di

misure restrittive a carico degli acquirenti e del venditore si può fare riferimento al sito: <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>».

Tale scheda – pur dando atto dell’esistenza delle sanzioni UE nei confronti della Russia - continua a riportare la vigenza dell’Accordo sulla promozione e reciproca protezione degli investimenti, nonostante il 15 marzo 2022 la Commissione UE abbia espressamente dichiarato di non ritenere più applicabile nei confronti della Russia la clausola della nazione più favorita prevista per gli Stati membri della World Trade Organization. Dal che sembrerebbe desumersi la persistente vigenza dell’Accordo bilaterale stipulato tra la Repubblica Italiana e la Federazione Russa, che consente di ritenere verificata la condizione di reciprocità<sup>11</sup>.

E, tuttavia, appare doveroso precisare che in merito alle predette informazioni il Ministero degli Affari Esteri adotta il seguente *disclaimer*: «Si informa che nella presente sezione sono riportate esclusivamente le informazioni assunte da questo Ministero tramite le rappresentanze diplomatiche italiane all’estero. Esse non hanno valore legale e sono da interpretare esclusivamente come indicazioni di massima».

Pertanto, la questione sulla quale va consultato il Ministero è se il citato Accordo sia vigente o meno, anche alla luce dell’esclusione della Federazione Russa dal trattamento della nazione più favorita prevista per i Paesi WTO.

#### *4. Limitazioni in caso di vendita di immobili*

In caso di vendita di immobile da parte di cittadino russo non iscritto nelle liste dei soggetti colpiti da sanzioni, non viene, invece, in rilievo il problema della reciprocità.

Si ritiene, infatti, che la verifica della condizione di reciprocità non sia necessaria qualora si tratti di vendere e non, invece, di acquistare un bene. Ciò in quanto l’eventuale assenza della reciprocità non intaccherebbe la capacità di disporre di beni legittimamente acquistati (perché, ad esempio, era in vigore un accordo di protezione e promozione degli investimenti, o perché lo straniero era titolare di permesso di soggiorno), in quanto laddove lo straniero abbia legittimamente acquistato un bene, lo stesso potrà altrettanto legittimamente disporne (nonostante, ad esempio, siano successivamente scaduti il trattato in vigore al momento dell’acquisto o il permesso di soggiorno)<sup>12</sup>.

In caso di vendita di immobile di cittadino russo si pone, tuttavia, il problema di rispettare il divieto di eseguire depositi, presso una banca dell’Unione, per somme superiori a 100.0000 euro.

Va precisato come tale sanzione non implichi, di per sé, l’imposizione di un limite al prezzo della compravendita, in quanto si tratta di divieto operante nei confronti degli enti creditizi e avente ad oggetto i depositi bancari e non, invece, la determinazione del valore di un’operazione negoziale.

Sul punto, le FAQ della Commissione Europea del 3 maggio 2022 precisano, appunto, che il termine “deposito” non include alcuna voce di credito/debito o flusso di denaro derivante da

---

<sup>11</sup> BOGGIALI, *La reciprocità nell’attività notarile*, in *CNN Notizie* del 27 aprile 2020.

<sup>12</sup> REZZONICO - REZZONICO, *Manuale delle locazioni abitative e commerciali*, Santarcangelo di Romagna, 2016, 266; CIANCI, *Soggetto straniero e attività negoziale, Il principio di reciprocità e la sua dimensione attuale nel diritto privato*, Milano, 2007, 73; Risposta a quesito n. 23-2020/A dell’11 febbraio 2020, estt. BARRACO – BOGGIALI, inedita.

operazioni negoziali o eventi societari; ove, però, l'operazione negoziale o l'evento societario determinano l'attribuzione, in favore di cittadini russi o residenti in Russia, di una somma superiore a 100.000 euro, questa non può formare oggetto di deposito bancario<sup>13</sup>.

Il divieto è, peraltro, sancito nei confronti degli enti creditizi e non dovrebbe, quindi, concernere il deposito di somme di denaro sul conto corrente dedicato del notaio ai sensi dell'art. 1, comma 63, l. 27 dicembre 2013, n. 147 e nel medesimo senso si è espressa la Commissione Europea alle domande poste dal Consiglio dei Notariati dell'Unione Europea<sup>14</sup>, precisando che «Non vi è alcun divieto diretto di depositare il prezzo di acquisto su un conto fiduciario notarile. Tuttavia, tali conti non dovrebbero essere utilizzati per eludere le misure restrittive in alcun modo».

E infatti, tanto l'art. 1-ter della decisione 2014/512/PESC, quanto l'art. 5-ter del Regolamento (CE) 31 luglio 2014, n. 833/2014 di attuazione di tale misura restrittiva precisano che il valore totale dei depositi non può superare l'importo di 100.000 euro "presso ciascun ente creditizio", con ciò riferendosi, evidentemente, ai depositi bancari.

Ai sensi dell'art. 1, lett. h), Reg. 833/2014, per "ente creditizio" si intende «un'impresa la cui attività consiste nel raccogliere depositi o altri fondi rimborsabili dal pubblico e nel concedere crediti per proprio conto».

Le FAQ della Commissione Europea del 3 maggio 2022 hanno, peraltro, precisato che per gli altri organismi che svolgono attività di pagamento o finanziarie occorre rivolgersi caso per caso alla competente autorità nazionale al fine di valutare l'operatività del divieto<sup>15</sup>.

Quanto, poi, alla nozione di deposito rilevante ai fini dell'applicazione di tale misura, essa è chiarita nell'art. 1, lett. k) Reg. 833/2014, in base alla quale per "deposito" si intende «un saldo creditore, risultante da fondi depositati in un conto o da situazioni transitorie derivanti da operazioni bancarie normali, che l'ente creditizio deve restituire secondo le condizioni legali e contrattuali applicabili, compresi un deposito a termine fisso e un deposito di risparmio, ma escluso un saldo creditore quando:

i) la sua esistenza può essere dimostrata solo tramite uno strumento finanziario ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, punto 15, della direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (9), a meno che si tratti di un prodotto di risparmio rappresentato da un certificato di deposito facente riferimento a un nominativo e che esiste in uno Stato membro il 2 luglio 2014;

---

<sup>13</sup> FREQUENTLY ASKED QUESTIONS – AS OF 3 MAY 2022 [...] «19. Is it correct that "deposit" does not include any credit/debit entry or cash flow resulting from transactions or corporate events, whether linked or not with financial instruments, as defined in Annex I to Directive 2014/65/EU. The prohibition provides that: "It shall be prohibited to accept any deposits from Russian nationals or natural persons residing in Russia, or legal persons, entities or bodies established in Russia, if the total value of deposits of the natural or legal person, entity or body per credit institution exceeds EUR 100 000." Therefore, if the transaction or corporate event results in a positive cash flow, and thereby becomes a deposit as defined under Article 1(k), into an account which cannot be credited above EUR 100 000, the incoming cash flow should be rejected».

<sup>14</sup> Sanzioni contro la Russia. Le risposte della Commissione Europea al CNUE, cit.

<sup>15</sup> FREQUENTLY ASKED QUESTIONS – AS OF 3 MAY 2022 [...] Is the reporting obligation also applicable to other institutions, e.g., payment institutions, financial institutions and/or electronic money institutes? Article 5g imposes reporting obligations on credit institutions as defined in Article 1(h) and which hold deposits as defined in Article 1(k). In case of doubt, the institution should seek information from its national competent authority for an assessment on a case-by-case basis. In this respect, it must be recalled that it is prohibited to participate in activities that would circumvent the restrictions in Council Regulation 833/2014.



ii) il suo capitale non è rimborsabile alla pari;

iii) il suo capitale è rimborsabile alla pari solo in base a una determinata garanzia o a un determinato accordo fornito dall'ente creditizio o da un terzo».

Alla luce di tale quadro normativo, il divieto in oggetto non dovrebbe, quindi, concernere l'esecuzione di depositi presso il conto corrente dedicato di un notaio.

Potrebbe, invece, porsi un problema di rispetto del predetto divieto al momento dello svincolo delle somme, in quanto queste non potranno essere depositate presso un ente creditizio di uno Stato membro per un importo superiore a 100.000 euro.

Deve, peraltro, tenersi presente che tale sanzione ha un ambito di applicazione limitato sia sul piano oggettivo, sia sul piano soggettivo.

Innanzitutto, il limite di 100.000 euro concerne il singolo ente creditizio; pertanto, è possibile effettuare una pluralità di depositi presso più enti creditizi dell'Unione Europea, purché per ciascun deposito venga rispettato il limite di 100.000 euro<sup>16</sup>.

Il divieto non riguarda, inoltre, il deposito presso enti creditizi di Stati terzi e, pertanto, non esiste un divieto di depositare somme di denaro presso un ente creditizio di uno Stato extra-europeo, compresa la Russia<sup>17</sup>.

Deve, infine, segnalarsi come la restrizione sui depositi non si applichi ai cittadini russi che possiedano anche la cittadinanza di uno Stato membro, di un paese membro dello Spazio economico europeo o della Svizzera, né alle persone fisiche titolari di un permesso di soggiorno temporaneo o permanente in uno Stato membro, in un paese membro dello Spazio economico europeo o in Svizzera<sup>18</sup>.

Viceversa, la sanzione si applica alle persone fisiche in possesso della cittadinanza di Stati terzi che, però, risiedono in Russia (così testualmente l'art. 1-ter, comma 1, decisione 2014/512/PESC e 5-ter, comma 1, Reg. (UE) n. 833/2014).

---

<sup>16</sup> In tal senso si esprimono le FAQ della Commissione Europea del 3 maggio 2022: «*With regard to legal persons, is there a prohibition on deposits per legal entity or should the group structure be considered? The prohibition in Art. 5b applies per legal entity*».

<sup>17</sup> Ancora, FAQ della Commissione Europea del 3 maggio 2022: «*EU sanctions do not apply extra-territorially. Third-country subsidiaries of EU parent companies are incorporated under third-country law, not under the law of a Member State. They are therefore not expected to comply with Article 5g of Council Regulation 833/2014*». Tale principio è stato poi ribadito nelle risposte della Commissione Europea alle domande poste dal Consiglio dei Notariati dell'Unione Europea, *Sanzioni contro la Russia. Le risposte della Commissione Europea al CNUE*, cit., ove si afferma che «La restrizione di cui all'articolo 5 ter, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio riguarda i depositi di cittadini russi o di persone fisiche residenti in Russia o di persone giuridiche, entità e organismi stabiliti in Russia. Ne consegue che agli operatori dell'UE non è vietato effettuare pagamenti sui conti detenuti da queste persone nell'UE o in paesi terzi. Se l'acquirente soddisfa uno dei criteri di cui all'articolo 5 ter, paragrafo 1, e nel caso in cui venga raggiunta la soglia limite dell'importo, gli enti creditizi dell'UE non potranno ricevere il prezzo di acquisto. Ai sensi dell'articolo 5 ter, paragrafo 4, la restrizione non si applica ai depositi necessari per gli scambi transfrontalieri non vietati di beni e servizi tra l'Unione e la Russia (sebbene sia dubbio che gli acquisti immobiliari possano rientrare negli "scambi transfrontalieri")». È, invece, vietato il trasferimento di banconote denominate nella valuta ufficiale di uno Stato membro in Russia o a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Russia, ivi compresi il governo russo e la banca centrale russa, o per un uso in Russia (così gli artt. 1-*speties* della decisione 2014/512/PESC e 5-ter Reg. 833/2014).

<sup>18</sup> Così si è espressa la Commissione Europea alle domande poste dal Consiglio dei Notariati dell'Unione Europea: v. *Sanzioni contro la Russia. Le risposte della Commissione Europea al CNUE*, cit.

### 5. Limitazioni in caso di acquisto e cessione di partecipazioni sociali

Il russo che non figura nella lista consolidata dei soggetti colpiti da sanzioni emanate dall'Unione Europea non è destinatario di un generale divieto di costituire società o di acquistare partecipazioni sociali.

Nessuna delle sanzioni adottate dall'Unione Europea impone, altresì, un limite al valore del prezzo della cessione o dei conferimenti in denaro: si è, infatti, già rilevato come il divieto di effettuare depositi per importi superiori a 100.000 euro riguardi esclusivamente i depositi presso enti creditizi europei e non, invece, la determinazione del valore di una prestazione negoziale.

Quanto, poi, alla cessione di partecipazioni sociali, per le azioni viene in rilievo il divieto di vendere valori mobiliari denominati in euro emessi dopo il 12 aprile 2022, o quote di organismi di investimento collettivo che offrono esposizioni verso tali valori, a qualsiasi cittadino russo o persona fisica residente in Russia, o a qualsiasi persona giuridica, entità od organismo stabiliti in Russia (così l'art. 1-*quinquies* della decisione 2014/512/PESC e l'art. 5-*septies* Reg. (UE) n. 833/2014).

Deve, infatti, tenersi presente che la lett. f) del nuovo art. 1 Reg. 833/2014 (come modificato dal Reg. 2022/328), stabilisce che per "valori mobiliari" si intendono le seguenti categorie di valori, anche sotto forma di cripto-attività, che possono essere negoziati nel mercato dei capitali, esclusi gli strumenti di pagamento: «i) azioni di società e altri titoli equivalenti ad azioni di società, di partnership o di altri soggetti e certificati di deposito azionario, ii) obbligazioni o altri titoli di debito, compresi i certificati di deposito relativi a tali titoli, iii) iii) qualsiasi altro valore mobiliare che permetta di acquisire o di vendere tali valori mobiliari o che comporti un regolamento a pronti determinato con riferimento a valori mobiliari».

Il limite alla vendita riguarda le azioni, ma non le quote di s.r.l.: la Commissione Europea, nel rispondere alle domande poste dal Consiglio dei Notariati dell'Unione Europea<sup>19</sup>, ha precisato che ai fini dell'applicazione della sanzione in oggetto la qualifica di valori mobiliari non sembra applicarsi alle partecipazioni in società a responsabilità limitata (v. *Sanzioni contro la Russia. Le risposte della Commissione Europea al CNUE*, cit.).

Inoltre, tale limitazione non si applica ai russi che possiedano anche la cittadinanza di uno Stato membro, di un paese membro dello Spazio economico europeo o della Svizzera, né alle persone fisiche titolari di un permesso di soggiorno temporaneo o permanente in uno Stato membro, in un paese membro dello Spazio economico europeo o in Svizzera (così il par. 2 degli artt. 1-*quinquies* della decisione 2014/512/PESC e 5-*septies* Reg. (UE) n. 833/2014).

Viceversa, la sanzione si applica alle persone fisiche in possesso della cittadinanza di Stati terzi che, però, risiedano in Russia (così testualmente l'art. 1-*quinquies*, comma 1, decisione 2014/512/PESC e 5-*septies*, comma 1, Reg. (UE) n. 833/2014).

In materia societaria esiste, infine, una sanzione che impedisce la cessione di una determinata tipologia di partecipazioni sociali, indipendentemente dalla nazionalità del cedente e del cessionario e indipendentemente dalla nazionalità della società le cui partecipazioni vengono cedute.

---

<sup>19</sup> *Sanzioni contro la Russia. Le risposte della Commissione Europea al CNUE*, in *CNN Notizie* del 20 maggio 2022.

Si tratta della sanzione contenuta nell'art. 4-*bis* della decisione 2014/512/PESC, che introduce restrizioni riguardanti i nuovi investimenti nel settore dell'energia della Russia, nonché ampie restrizioni sulle esportazioni di apparecchiature, tecnologie e servizi per l'industria dell'energia in Russia, ad eccezione dell'industria nucleare e del settore a valle del trasporto dell'energia, prevedendo quanto segue: «1. È vietato: a) acquisire o aumentare la partecipazione in qualsiasi persona giuridica, entità od organismo registrati o costituiti a norma del diritto della Russia o di qualsiasi altro paese terzo e operante nel settore dell'energia in Russia» (la medesima sanzione è riprodotta nell'art. 3-*bis* Reg. 833/2014).

In proposito, il Regolamento (UE) 2022/428 del 15 marzo 2022 ha riscritto l'art. 3-*bis* del regolamento (UE) n. 833/2014, e inserito nell'art. 1 il punto u), con il quale si precisa che per "settore dell'energia" debba intendersi «un settore che, ad eccezione delle attività connesse al nucleare civile, comprende le attività seguenti: i) la prospezione, la produzione, la distribuzione all'interno della Russia o l'estrazione di petrolio greggio, gas naturale o combustibili fossili solidi, la raffinazione di combustibili, la liquefazione del gas naturale o la rigassificazione; ii) la produzione o la distribuzione all'interno della Russia di prodotti a base di combustibili fossili solidi, prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio o gas; oppure iii) la costruzione di strutture o l'installazione di apparecchiature per la generazione di energia o la produzione di elettricità, o la prestazione di servizi e la fornitura di apparecchiature o tecnologie per attività connesse alla generazione di energia o alla produzione di elettricità».

Ciò posto, la sanzione introdotta con la decisione (PESC) 2022/430 sancisce il divieto di acquistare partecipazioni (o di compiere una delle altre attività quali la concessione o partecipazione ad accordi destinati a concedere nuovi prestiti o crediti; la creazione di nuove imprese; la prestazione di servizi d'investimento direttamente connessi alle precedenti attività) in società operanti nel settore dell'energia in Russia.

Il divieto concerne le società di qualunque nazionalità che operino nel settore dell'energia in Russia e un problema di violazione di tale divieto potrebbe porsi anche laddove vengano cedute partecipazioni di società che operino in altri settori, ma che controllino – direttamente o indirettamente – società operanti nel predetto settore.

Poiché, infatti, dal punto di vista sostanziale, sono i soci della società controllante ad essere effettivamente in grado di orientare, attraverso la nomina dell'organo amministrativo della stessa (il quale eserciterà il voto in assemblea), la gestione e l'organizzazione della società controllata, potrebbe venire in rilievo il disposto dell'art. 8 della decisione 2014/512/PESC, il quale prevede, espressamente, che «È vietato partecipare, consapevolmente o deliberatamente, ad attività aventi l'obiettivo o l'effetto di eludere i divieti di cui alla presente decisione, anche agendo in qualità di sostituto delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi oggetto di tali divieti, o agendo a loro beneficio avvalendosi di una delle eccezioni previste nella presente decisione».

Poiché il mutamento della titolarità delle partecipazioni della società controllante, sebbene non alteri la compagine sociale della società partecipata operante nel settore dell'energia in Russia, implica, da un punto di vista sostanziale, il mutamento della titolarità indiretta delle stesse, anche ad escludere che il divieto di cui all'art. 4-*bis* della decisione 2014/512/PESC operi direttamente, si potrebbe invocare l'applicazione dell'art. 8 appena citato (trattandosi di una decisione in ambito PESC, essa produce effetti giuridici vincolanti), ovvero anche ritenere integrata l'ipotesi dell'art.

1344 c.c. (contratto in frode alla legge), posto che con le operazioni prospettate si realizzerebbe un risultato analogo a quello vietato.

Esiste, peraltro, la possibilità che le autorità competenti autorizzino l'acquisto o l'incremento della partecipazione in società operanti nel settore dell'energia in Russia, dopo aver accertato che l'operazione sia necessaria per garantire l'approvvigionamento energetico critico all'interno dell'Unione, nonché il trasporto di gas naturale e petrolio, compresi i prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio, oppure riguardi esclusivamente una persona giuridica, entità od organismo operante nel settore dell'energia in Russia posseduta da una persona giuridica, un'entità od organismo registrati o costituiti a norma del diritto di uno Stato membro (così il par. 2 dell'art. 4-*bis* della decisione 2014/512/PESC e dell'art. 3-*bis* Reg. 833/2014).

#### 6. Considerazioni conclusive

Premesso che l'attuale situazione del conflitto tra Federazione Russa e Ucraina è in continuo divenire e che l'Unione Europea prosegue, nel corso del tempo, con l'emanazione di pacchetti di sanzioni nei confronti della Russia, si registra l'assenza, per il momento, di un generale divieto di compimento di atti nei settori della contrattazione immobiliare e societaria da parte di soggetti di nazionalità russa, eccezion fatta per coloro che sono colpiti dalla sanzione del congelamento dei fondi ed eccezion fatta per la negoziazione di valori mobiliari denominati in euro ed emessi dopo il 12 aprile 2022. E, tuttavia, come in precedenza rilevato, alcune sanzioni impongono il rispetto di talune limitazioni che incidono sull'ordinario svolgimento dell'attività notarile.

Si riproduce di seguito una tabella riepilogativa delle principali attività negoziali consentite, vietate o soggette a limitazioni da parte di soggetti di nazionalità russa o di persone fisiche residenti in Russia.

<b>Effetti delle sanzioni UE sull'attività negoziale di soggetti di nazionalità russa e di persone fisiche residenti in Russia</b>			
<b>Nazionalità e residenza</b>	<i>Soggetti di nazionalità russa o di altra nazionalità iscritti nelle liste, anche se in possesso di cittadinanza UE, di paese SEE o della Svizzera; anche se titolari di permesso di soggiorno in uno Stato UE, in un paese SEE o in Svizzera</i>	<i>Soggetti di nazionalità russa o persone fisiche residenti in Russia non iscritti nelle liste e non in possesso di cittadinanza UE, di paese SEE o della Svizzera; non titolari di permesso di soggiorno in uno Stato UE, in un paese SEE o in Svizzera</i>	<i>Soggetti di nazionalità russa o persone fisiche residenti in Russia non iscritti nelle liste e in possesso di cittadinanza UE, di paese SEE o della Svizzera; oppure titolari di permesso di soggiorno in uno Stato UE, in un paese SEE o in Svizzera</i>
<b>Acquisto di immobili</b>	vietato	consentito, previa verifica della reciprocità, senza alcun limite al prezzo di acquisto	consentito, previa verifica della reciprocità (tuttavia non necessaria per il soggetto in possesso

			della cittadinanza UE o di Paese SEE o per il titolare di permesso di soggiorno rilasciato dall'Italia), senza alcun limite al prezzo di acquisto
<b>Vendita di immobili</b>	vietata	consentita senza alcun limite al prezzo di vendita	consentita senza alcun limite al prezzo di vendita
<b>Deposito presso enti creditizi</b>	vietato	limitato a 100.000 euro per ciascun ente creditizio UE; senza limiti di importo per enti creditizi non UE	consentito senza limiti
<b>Acquisto o cessione di partecipazioni in società di qualsiasi nazionalità operanti nel settore dell'energia in Russia</b>	vietati	vietati	vietati
<b>Acquisto di azioni denominate in Euro emesse dopo il 12 aprile 2022</b>	vietato	vietato	consentito senza alcun limite al prezzo di cessione o al conferimento
<b>Acquisto e cessione di ogni altro tipo di partecipazione sociale</b>	vietati	consentiti senza alcun limite al prezzo di cessione o al conferimento	consentiti senza alcun limite al prezzo di cessione o al conferimento

*Daniela Boggiali*