

# REPORT

April 30, 2025

## **Sanzioni e Genere: Numeri, Motivazioni e il Targeting delle Donne**

### **1 Introduzione**

Questo report analizza la dimensione di genere nelle sanzioni internazionali, con un focus specifico sul targeting delle donne e sulle sanzioni familiari, integrando due aspetti finora poco esplorati in modo sistematico nella letteratura sulle sanzioni. L'analisi si basa su un dataset costruito a partire dalle liste ufficiali aggiornate ad aprile 2025 di cinque principali attori sanzionanti: Regno Unito inclusi i regimi misti Nazioni Unite - Regno Unito, Nazioni Unite, Unione Europea, Australia e Stati Uniti. Attraverso una pulizia e una classificazione sistematica delle informazioni, è stato possibile valutare sia la presenza o assenza di dati sul genere, che classificare le motivazioni della designazione dei soggetti femminili. A questo proposito, particolare attenzione è stata dedicata ai casi di sanzioni imposte sulla base dell'associazione familiare con individui sanzionati. Questa pratica, tornata al centro del dibattito dopo l'invasione russa dell'Ucraina nel 2022, è stata e continua ad essere criticata nella giurisprudenza per la sua potenziale violazione del diritto internazionale sui diritti umani, tra cui la violazione di principi come la presunzione di innocenza e il trattamento delle persone come fini in sé piuttosto che come mezzi (Moiseienko, 2024; Butler, 2023). Infatti, negli ultimi anni è cresciuto il numero di procedimenti legali riguardanti il listaggio di familiari di individui russi sanzionati, accusati di agire come front person nell'elusione delle misure restrittive (Hilpold, 2024; Helder et al., 2024; Foreign, Commonwealth & Development Office & The Rt Hon Elizabeth Truss, 2022). Questo ha portato alla luce diverse problematiche, ad esempio: il livello di negligenza verso il ruolo dei collaboratori stretti nella protezione dei beni dalle sanzioni; la sfida di imporre sanzioni tempestive prima che i beni vengano trasferiti; e la difficoltà per i tribunali nel bilanciare le esigenze di tutela dei diritti individuali con la necessità di perseguire obiettivi strategici di politica estera (Spotlight on Corruption, 2024). Per queste ragioni, ove possibile, le motivazioni per il listaggio delle donne sono state classificate in tre categorie principali: sanzioni basate sull'attività, sullo status o sul profitto, con un'ulteriore categoria specifica dedicata alle sanzioni familiari (Moiseienko, 2024). Al momento della redazione di questo report, non risultano disponibili studi che abbiano analizzato in modo sistematico e comparato la presenza e le motivazioni per il listaggio delle donne nelle liste di sanzioni internazionali. Questo studio, pertanto, si configura come uno dei primi tentativi di mappatura quantitativa e qualitativa su questo tema, ponendo le basi per ulteriori ricerche future.

## 2 Il Targeting delle Donne nelle Sanzioni Internazionali: Una Revisione Critica

Nell'ambito accademico, la dimensione di genere sta progressivamente guadagnando attenzione soprattutto per quanto riguarda l'analisi degli effetti delle sanzioni sulle popolazioni vulnerabili, con un focus particolare su donne e bambini (Perry, 2022; Murdoch-Fyke, 2020; Drury & Peksen, 2014; Guthrie et al., 2009; Buck et al., 1998). Tuttavia, l'integrazione di una prospettiva di genere nelle analisi relative al targeting di individui e alle motivazioni sottese alle designazioni, inclusi i casi di sanzioni familiari, risulta ancora limitata e oggetto di scarsa elaborazione teorica ed empirica (Moiseienko, 2024; Butler, 2023; Finelli, 2023; Datzet et al., 2022). Dopo l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia nel 2022, si è registrato un crescente dibattito sul targeting dei familiari di individui sanzionati, nonostante la giurisprudenza avesse già affrontato casi analoghi in passato. Un esempio rilevante è rappresentato dal caso di Pye Phyto Tay Za, inserito nel 2010 nel regime di sanzioni mirate dell'Unione Europea contro la Birmania/Myanmar, sulla base della presunzione che, in quanto figlio di un influente uomo d'affari del paese, avesse beneficiato delle politiche del regime birmano. Successivamente, nel 2012, la Corte di giustizia dell'Unione europea chiarì che non poteva essere presunto che i familiari di figure di spicco del mondo degli affari in un paese terzo avessero beneficiato delle politiche economiche del governo esclusivamente in virtù del loro legame familiare, indipendentemente dalla condotta personale di tali individui (Datzet et al., 2024; Brick Court Chambers, 2012). Un secondo esempio è fornito dal caso Al Assad del 2016, dove la Corte adottò un orientamento diverso. Bouchra Al Assad, cittadina siriana e sorella del presidente Bashar Al Assad, nonché moglie (e successivamente vedova) di un altro esponente del governo, venne considerata collegata ai vertici del regime siriano. La Corte ritenne che il solo legame familiare con il presidente fosse sufficiente a giustificare la sua inclusione nella lista delle persone soggette a misure restrittive da parte del Consiglio, indipendentemente dalla verifica di una condotta personale rilevante (Datzet et al., 2024). Negli sviluppi più recenti, nel caso Foz, la Corte ha ulteriormente chiarito il concetto di "rischio reale di elusione" in relazione ai familiari, sottolineando che, in determinate circostanze, è ragionevole ritenere che l'associazione con un familiare designato possa comportare un rischio concreto di elusione delle sanzioni (Court of Justice of the European Union, 2024). Tuttavia, nel caso Prigozhina, il Tribunale generale sembra aver trascurato l'analisi del "rischio reale di elusione" tramite familiari (Finelli, 2023). Violetta Prigozhina, madre del comandante mercenario russo Yevgeny Prigozhin, ha ottenuto l'annullamento delle sanzioni dell'UE che erano state imposte nei suoi confronti per il presunto sostegno al gruppo Wagner. Nell'ambito del ricorso, i legali di Prigozhina hanno sostenuto che, sebbene ella avesse posseduto quote in società controllate dal figlio tra il 2011 e il 2017, non aveva mai partecipato direttamente alla gestione delle attività aziendali (Johnson & Foy, 2023). I casi di Alisher Usmanov e Saodat Narzieva, sorelle di oligarchi russi, rappresentano ulteriori esempi di individui la cui designazione è stata annullata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Questi casi dimostrano come, pur riconoscendo la necessità dell'applicazione delle sanzioni per contrastare l'aggressione russa in Ucraina e pur ammettendo che uno dei principali meccanismi di elusione consista nel trasferimento della proprietà dei beni a familiari non sanzionati, rimanga essenziale rispettare gli standard in materia di diritti umani nell'imposizione di misure restrittive nei confronti dei familiari di soggetti sanzionati (Finelli, 2023; Kamiševa, 2023; Goodley, 2022). Tuttavia, adottando un approccio comparato, Moiseienko (2024) ha osservato che il trattamento dei familiari nell'ambito delle legislazioni sanzionatorie di Stati Uniti, Regno Unito, Unione Europea e Australia risulta incoerente e privo di una base razionale solida, segnato da intuizioni morali e politiche contrastanti che, in assenza di un quadro giuridico o politico ben sviluppato, danno luogo a soluzioni divergenti e ad hoc. L'autore si propone di sintetizzare le pratiche

attuali di Stati Uniti, Regno Unito, Unione Europea e Australia. Anzitutto, non esistono ostacoli all’istituzione di regimi sanzionatori che si estendano espressamente anche ai familiari dei soggetti principali designati. In secondo luogo, tali sanzioni possono essere adottate prevedendo una clausola di salvaguardia, che consenta la rimozione dalla lista (delisting) dei familiari che dimostrino di non supportare né trarre beneficio dalle azioni del soggetto primario. In terzo luogo, possono essere imposte sanzioni basate sul profitto, rivolte esclusivamente ai familiari che abbiano effettivamente beneficiato delle azioni del soggetto principale ed eliminando la possibilità di essere sanzionati solo per status. Infine, l’approccio più tradizionale, quello basato sull’attività, permetterebbe di sanzionare soltanto quei familiari coinvolti direttamente nelle condotte illecite (Moiseienko, 2024). Come emerge dal dibattito presentato, sebbene venga posta attenzione sulle motivazioni alla base della designazione di individui vicini o familiari di persone o regimi sanzionati, non si rileva una sistematica integrazione di un approccio di genere. Il presente studio si propone dunque di fornire una base empirica combinando l’analisi delle sanzioni imposte ai membri della famiglia con una prospettiva di genere. Attraverso un’analisi comparativa dei diversi attori sanzionanti, il lavoro offre una panoramica su come tali attori riportano le informazioni relative al genere e, al tempo stesso, esamina in che misura risultano applicabili le categorie proposte da Moiseienko. Pertanto, questo approccio si propone di trarre considerazioni preliminari sia sulla pratica sanzionatoria nei confronti dei familiari, sia sull’attenzione riservata al genere da parte degli attori internazionali.

### 3 Metodologia

La metodologia adottata per la raccolta dei dati e la compilazione del dataset si è articolata nelle seguenti fasi. In primo luogo, abbiamo effettuato una ricerca sui siti ufficiali dedicati alle sanzioni dei rispettivi attori sanzionanti, al fine di reperire le liste complete degli individui designati, aggiornate all’8 aprile 2025 per Regno Unito, Nazioni Unite, Stati Uniti, Australia, e al 6 aprile 2025 per l’Unione Europea. Le liste sono state reperite tramite i seguenti canali: la [UK Sanctions List](#) per il Regno Unito, il sito dell’[Office of Foreign Assets Control \(OFAC\)](#) degli Stati Uniti per quanto riguarda la Specially Designated Nationals List (SDN List), il [Department of Foreign Affairs and Trade](#) del Governo australiano, e il sito [EU Sanctions Map](#) della Commissione Europea per i Regolamenti relativi ai singoli regimi. Si precisa che le liste delle sanzioni vengono aggiornate regolarmente: pertanto, i dati raccolti non riflettono eventuali modifiche successive alle date sopra indicate. In secondo luogo, i dati all’interno delle liste ufficiali sono stati sottoposti a un processo di pulizia, selezionando esclusivamente le informazioni relative agli individui. In particolare, sono stati estratti i seguenti elementi: nome, genere, nazionalità, motivazione della designazione, regime sanzionatorio, attore/fonte della designazione, e data di inserimento nella lista. Successivamente, per ciascun attore sanzionante, è stato effettuato il conteggio del numero totale di individui designati, dei casi con indicazione del genere e dei casi senza indicazione del genere, riportando la rispettiva percentuale di frequenza relativa, nonché dei casi di donne sanzionate, con indicazione della percentuale calcolata sul totale dei casi con genere specificato. Infine, esclusivamente per i casi femminili è stata effettuata una classificazione delle motivazioni della designazione sulla base della tipologia proposta da Moiseienko (2024), che distingue tre categorie principali:

- *Activity-based sanctions* (AS) (sanzioni basate sull’attività): imposte su individui per il loro coinvolgimento diretto in comportamenti illeciti, come il riciclaggio dei proventi delle attività di soggetti sanzionati, violazione dei diritti umani. L’individuo ha partecipato attivamente o facilitato il comportamento sanzionabile.
- *Status-based sanctions* (SS) (sanzioni basate sullo status): imposte in base alla sola apparte-

nenza/associazione dell'individuo a un gruppo, come l'élite governativa o la famiglia di un soggetto sanzionato, indipendentemente da un coinvolgimento personale in comportamenti illeciti.

- *Profit-based sanctions* (PS) (sanzioni basate sul profitto): imposte su individui che hanno tratto beneficio, diretto o indiretto, dal comportamento illecito di un soggetto o entità sanzionata, ad esempio attraverso proprietà, supporto finanziario, istruzione o accesso a reti di potere.

Per individuare i casi di sanzioni rivolte specificamente ai soli membri della famiglia, è stata condotta un'ulteriore analisi approfondita, dal momento che la categoria delle status-based sanctions comprende anche l'appartenenza o associazione ad altri gruppi, utilizzato il riferimento alla categoria specifica di family member sanctions:

- *Family-member sanctions* (FS) (sanzioni ai membri della famiglia): Nel Regno Unito e in Australia, la definizione di “membro della famiglia” è ampia e comprende anche parenti acquisiti (es. fratelli e sorelle acquisiti). Negli Stati Uniti e nell'Unione Europea, il concetto si limita agli “immediate family members”, senza una definizione dettagliata nei testi legislativi sulle sanzioni; tuttavia, nel diritto antiriciclaggio statunitense, rientrano coniugi, genitori, figli, fratelli e i genitori e fratelli del coniuge. Per ciascun caso, è stato attribuito il valore ‘1’ ove la categoria risultava applicabile, e ‘0’ in caso contrario.

## 4 Risultati

La Tabella 1 riporta il numero di casi e individui distribuiti per attore sanzionante, il totale complessivo di casi e individui all'interno del dataset e il numero di regimi di sanzioni per attore. La distinzione tra ‘casi’ e ‘individui’ è stata resa necessaria dal fatto che uno stesso individuo si potesse trovare all'interno di più regimi di sanzioni dello stesso attore e/o attori diversi. Quindi, la categoria ‘individui’ si riferisce al totale reale dei soggetti sanzionati senza ripetizioni, mentre la categoria ‘casi’ riporta il totale dei casi all'interno delle liste. Il totale degli individui all'interno del database è 15.842, mentre il totale dei casi è 15.928 (consultare documento ‘Dataset\_sanzioni\_individui.xlsx’).

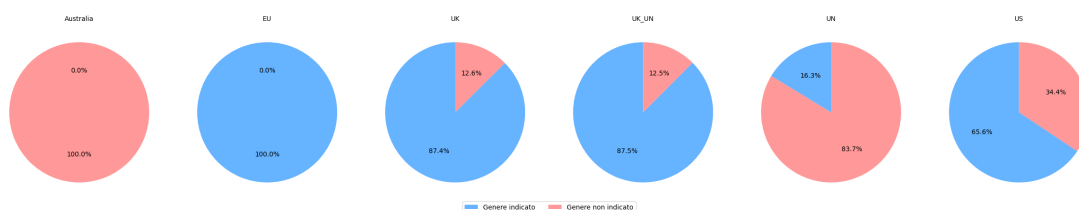
### 4.0.1 Tabella 1 - Totale casi e individui sanzionati per attore sanzionante

| Attore sanzionante | Totale casi  | Totale individui |
|--------------------|--------------|------------------|
| Australia          | 1665         | 1665             |
| EU                 | 3182         | 3171             |
| UK                 | 2991         | 2953             |
| UK_UN              | 8            | 8                |
| UN                 | 678          | 668              |
| US                 | 7404         | 7377             |
| <b>Totale</b>      | <b>15928</b> | <b>15842</b>     |

La Tabella 2 presenta il numero totale di individui designati da ciascun attore sanzionante, distinguendo tra individui per i quali il genere viene specificato da quelli che non presentano tale informazione. Si osserva che, su un totale di 15.842 individui, 10.715 riportano informazioni sul genere, mentre per 5.132 individui non viene specificato. È importante notare che, nel caso dell'Australia, nessuno dei soggetti designati presenta l'indicazione del genere.

#### 4.0.2 Tabella 2 - Distribuzione degli individui con o senza indicazione del genere per attore sanzionante

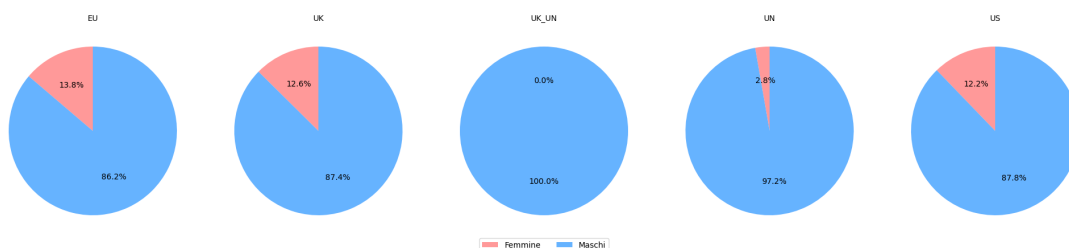
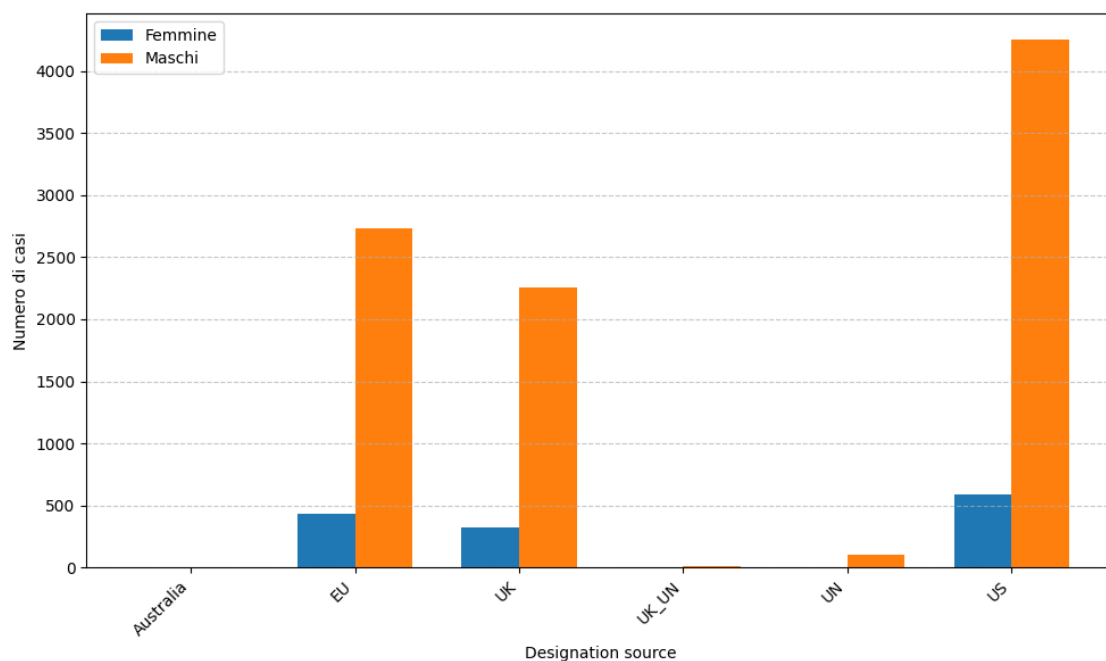
| Designation_source | Genere indicato | % (y) | Genere non indicato | % (n) |
|--------------------|-----------------|-------|---------------------|-------|
| Australia          | 0               | 0.0   | 1665                | 100.0 |
| EU                 | 3171            | 100.0 | 0                   | 0.0   |
| UK                 | 2585            | 87.5  | 372                 | 12.6  |
| UK_UN              | 7               | 87.5  | 1                   | 12.5  |
| UN                 | 109             | 16.3  | 559                 | 83.7  |
| US                 | 4843            | 65.6  | 2535                | 34.4  |
| <b>Totale</b>      | 10715           |       | 5132                |       |



La Tabella 3 presenta il totale degli individui di genere femminile maschile per ciascun attore sanzionante. Oltretutto, viene indicata la relativa frequenza percentuale rispetto ai totali con indicazione di genere. Su un totale di 15.842 individui con indicazione del genere, il totale di donne è 1.358 e il totale di uomini è 9.357.

#### 4.0.3 Tabella 3 - Distribuzione degli individui per genere e attore sanzionante

| Designation_source | Femmine | % (f) | Maschi | % (m)  |
|--------------------|---------|-------|--------|--------|
| Australia          | 0       |       | 0      |        |
| EU                 | 437     | 13.78 | 2734   | 86.22  |
| UK                 | 326     | 12.61 | 2259   | 87.39  |
| UK_UN              | 0       | 0.00  | 7      | 100.00 |
| UN                 | 3       | 2.75  | 106    | 97.25  |
| US                 | 592     | 12.22 | 4251   | 87.78  |
| <b>Totale</b>      | 1358    |       | 9357   |        |

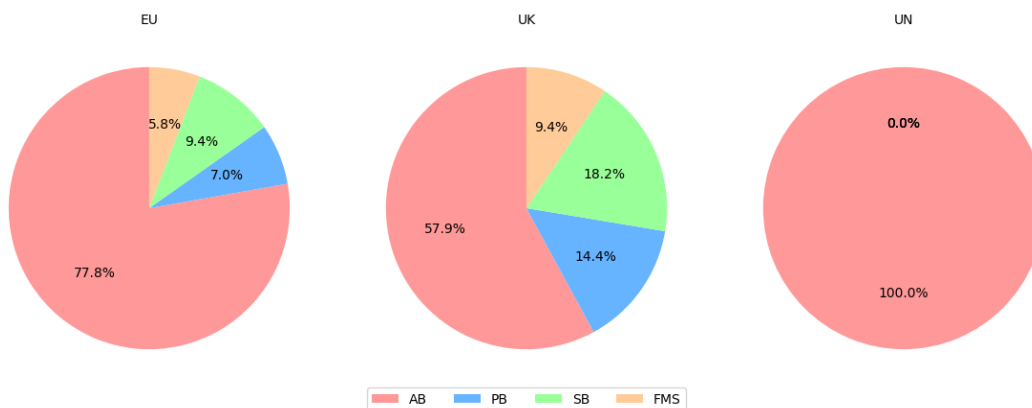
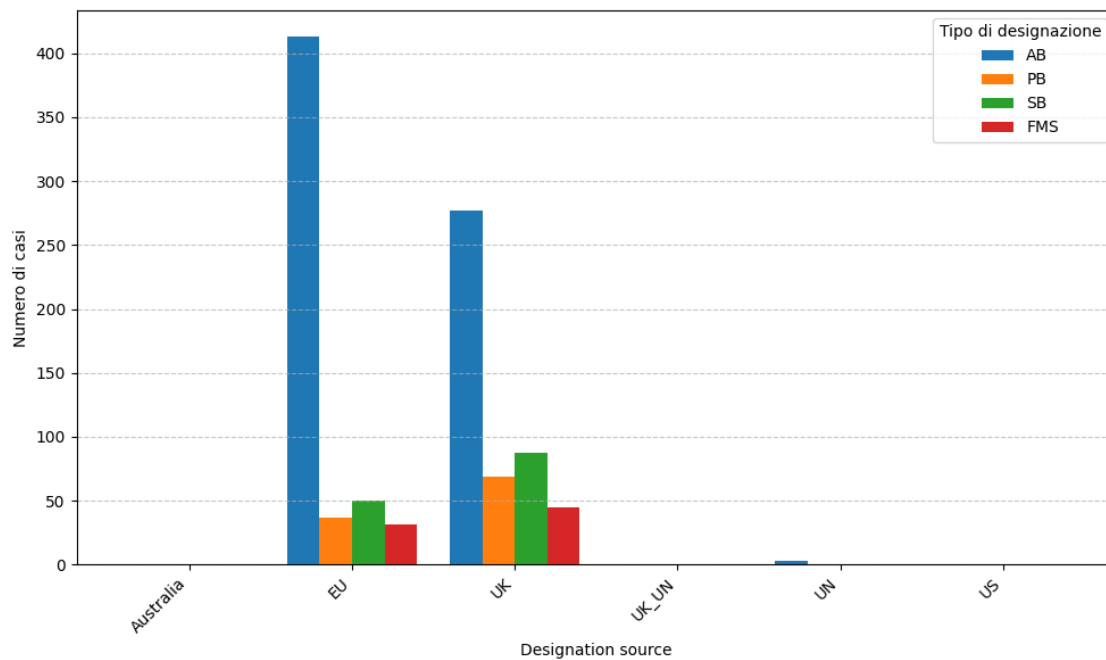


I dati riportati in Tabella 4 mostrano il numero di volte in cui ciascuna categoria di sanzione è stata attribuita a individui donna sanzionate. La percentuale indicata accanto al numero assoluto si basa sulla frequenza relativa di attribuzione della singola categoria rispetto al totale delle donne sanzionate da ciascun attore. Si precisa che la somma delle categorie non corrisponde al totale delle donne sanzionate, in quanto un singolo soggetto può essere ricondotto a più di una categoria contemporaneamente. Pertanto, le percentuali non devono essere interpretate come mutuamente esclusive. Su un totale di 1.358 donne sanzionate, sono state registrate 693 applicazioni di *activity-based sanctions*, 106 di *profit-based sanctions*, 137 di *status-based sanctions* e 76 di *family member sanctions*.

**4.0.4 Tabella 4 - Distribuzione degli individui per categoria e attore sanzionante**

| Designation_source | AB  | %AB   | PB | %PB  | SB | %SB   | FMS | %FMS |
|--------------------|-----|-------|----|------|----|-------|-----|------|
| Australia          | 0   |       | 0  |      | 0  |       | 0   |      |
| EU                 | 413 | 94.51 | 37 | 8.47 | 50 | 11.44 | 31  | 7.09 |

| Designation_source | AB         | %AB    | PB         | %PB   | SB         | %SB   | FMS       | %FMS  |
|--------------------|------------|--------|------------|-------|------------|-------|-----------|-------|
| UK                 | 277        | 84.97  | 69         | 21.17 | 87         | 26.69 | 45        | 13.80 |
| UK_UN              | 0          |        | 0          |       | 0          |       | 0         |       |
| UN                 | 3          | 100.00 | 0          | 0.00  | 0          | 0.00  | 0         | 0.00  |
| US                 | 0          | 0.00   | 0          | 0.00  | 0          | 0.00  | 0         | 0.00  |
| <b>Totale</b>      | <b>693</b> |        | <b>106</b> |       | <b>137</b> |       | <b>76</b> |       |



## 5 Discussione

### 5.1 Generale

L'analisi dei dati raccolti evidenzia alcune dinamiche significative relative alla presenza del genere nelle liste di sanzioni e alla distribuzione delle donne tra le diverse categorie di motivazioni per il listaggio. In primo luogo, come riportato in Tabella 2, su un totale di 15.842 individui sanzionati, per 10.715 il genere è stato specificato, mentre per i restanti 5.132 l'informazione relativa al genere è assente. Tale dato suggerisce che l'indicazione del genere non è uniforme tra gli attori sanzionanti. In particolare, l'Unione Europea si distingue per una piena copertura dei dati di genere, seguita dal Regno Unito e Nazioni Unite - Regno Unito. Di contro, le Nazioni Unite riportano l'indicazione del genere soltanto nel 16,3% dei casi, mentre per l'Australia il genere non è mai menzionato. Gli Stati Uniti si collocano in una posizione intermedia. Per quanto riguarda la presenza delle donne tra i soggetti designati (Tabella 3), emerge che, considerando esclusivamente i casi in cui il genere è specificato (10.715 soggetti), le donne rappresentano 1.358 casi e gli uomini 9.357 casi. Non risultano donne sanzionate nel regime Nazioni Unite - Regno Unito, mentre i dati relativi all'Australia non consentono analisi di genere. Passando alla classificazione delle motivazioni per la sanzione delle donne (Tabella 4), si osserva che la maggior parte delle applicazioni riguarda le activity-based sanctions (693 casi). Seguono, in misura minore, le status-based sanctions (137 casi di cui 76 casi di family member sanctions), le profit-based sanctions (106 casi). Si ricorda che, poiché una stessa donna può essere sanzionata per motivazioni riconducibili a più categorie contemporaneamente, la somma delle applicazioni non coincide con il numero totale di donne sanzionate per attore sanzionante. In particolare, il Regno Unito e l'Unione Europea risultano essere gli attori che applicano in maniera prevalente le activity-based sanctions. Seguono le Nazioni Unite con 3 casi classificati unicamente come activity-based sanctions. Le profit-based sanctions e le status-based sanctions presentano una presenza marginale, con una frequenza leggermente maggiore per il Regno Unito rispetto all'Unione Europea. Mentre l'attribuzione della categoria family member sanctions da parte del Regno Unito risulta applicata a 45 casi e dell'UE a 31 casi.

### 5.2 Confronto tra Regno Unito, Unione Europea e Nazioni Unite

Proseguendo con il confronto tra le classificazioni dei casi di donne sanzionate da Regno Unito, Unione Europea e Nazioni Unite, osserviamo che le Nazioni Unite hanno sanzionato tre soggetti sotto al regime Isil (Da'esh) and Al-Qaeda per la partecipazione diretta ad attività illecite (AS). Al contrario, i casi relativi al Regno Unito e all'Unione Europea richiedono un'analisi più approfondita, a causa della maggiore variabilità riscontrata nelle motivazioni adottate per il loro inserimento nelle liste.

## 6 Conclusioni