

## La clausola di limitazione e di esclusione dalle sanzioni

### *Sanction Limitation and Exclusion Clause*

PAOLO LOVATTI

La *Sanction Limitation and Exclusion Clause* è la clausola predisposta dal mercato inglese, datata 11 agosto 2010, che regola le coperture assicurative in relazione agli effetti delle sanzioni finanziarie internazionali – o embarghi finanziari - utilizzate per contrastare l'attività di Stati, individui od organizzazioni che minaccino la pace o la sicurezza internazionale. Tali misure consistono nel congelare fondi e risorse economiche possedute, nei Paesi che adottano tali sanzioni, da persone o organizzazioni di un Paese straniero e nel divieto di metterli a loro disposizione. Queste misure possono essere decise dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con specifiche risoluzioni. In tal caso ciascun Paese membro dell'ONU ha l'obbligo di applicarle. I giochi politici all'interno delle Nazioni Unite spesso ostacolano il varo di risoluzioni condivise. Tuttavia singoli Paesi possono decidere di

adottare autonomamente misure sanzionatorie nei confronti di determinati Paesi nei modi e nelle misure che più ritengono opportune. Specifico è il caso degli Stati Uniti che da anni si sono dotati di un'Agenzia denominata *Office of Foreign Assets Control* (OFAC) che fa capo al Dipartimento del Tesoro. Essa opera a supporto del sottosegretariato del *Treasury for Terrorism and Financial Intelligence*.

Più recentemente anche l'Unione Europea ha deciso di adottare una politica comune in materia di sanzioni, avocando a sé le competenze degli Stati dell'Unione. Esse sono uno strumento della politica estera e di sicurezza comune e sono adottate secondo le disposizioni del Trattato CE. Le sanzioni sono decise con regolamenti del Consiglio sulla base di una posizione comune ed i regolamenti sono immediatamente esecutivi in ogni Stato membro. Ciò rende più efficace l'attuazione delle misure adottate su tutto il territorio europeo.

A livello europeo, a differenza degli Stati Uniti, il ricorso alla politica dell'embargo è sempre stato ridotto e gli effetti poco conosciuti ai più. Solo con il Regolamento n. 961/2010, che imponeva sanzioni economiche nei confronti di persone ed entità iraniane, la questione è diventata più stringente, imponendo a tutti i soggetti coinvolti con il trading iraniano attività adeguate al fine di non incorrere nelle sanzioni previste al riguardo.

Con il Regolamento n. 267/2012 l'Unione Europea, confermando le precedenti deliberazioni, ha cercato di imprimere un ulteriore giro di vite nei confronti dell'Iran nel tentativo di costringere il suo Governo ad abbandona-

re i progetti di espansione nucleare. I rappresentanti dei settori principalmente interessati dalle nuove misure restrittive hanno tuttavia fatto presente che tali nuove sanzioni potrebbero causare effetti collaterali impreveduti tali da pregiudicare certi settori dell'economia europea. Occorre infatti tener conto che l'attuale politica di embargo nei confronti dell'Iran non è seguita da tutti i Paesi industrializzati.

Le preoccupazioni sollevate si riferiscono principalmente al settore assicurativo ed a quello del trasporto marittimo. Queste sanzioni del 2012, in aggiunta alle precedenti, impediscono alle compagnie assicurative europee di fornire coperture nei confronti di qualsiasi vettore che provveda a trasportare petrolio di origine iraniana, indipendentemente dal fatto che esso sia destinato agli Stati membri o ad altri Paesi al di fuori della UE, così imponendo alle stesse di rinunciare ad una porzione importante del proprio business. Allo stesso modo gli armatori dovranno rifornire le proprie navi con combustibili che non siano di origine iraniana. Resta il fatto che, secondo quanto dagli stessi denunciato, i combustibili di diversa provenienza sono normalmente mescolati e risulterebbe oltremodo difficile poter rispettare la norma, con il rischio per gli armatori di incorrere incolpevolmente nelle relative sanzioni.

A questi tentativi di resistenza da parte di alcuni settori si è contrapposta un'azione degli Stati Uniti sempre più energica che con *l'Iranian Freedom and Counter-Proliferation Act* 2012 del 2 Gennaio 2013 ha inteso ina-

sprire ulteriormente la sua azione di controllo dell'embargo.

Questo in sintesi è il quadro normativo nel quale ci si deve muovere.

Per ciò che concerne gli aspetti assicurativi, in particolare occorre far riferimento a quanto previsto dai seguenti articoli:

Art. 11 – Proibizione di importare prodotti petroliferi in genere, di trasporto degli stessi o di provvedere a svolgere qualsiasi attività finanziaria, assicurativa o riassicurativa.

Art. 13 – Proibizione di importare prodotti petrolchimici in genere, di trasporto degli stessi o di provvedere a svolgere qualsiasi attività finanziaria, assicurativa o riassicurativa.

Art. 35 – Proibizione di provvedere ad attività assicurative, riassicurative o di brokeraggio. Specificatamente esso vieta, nel paragrafo 1, di fornire assicurazioni o riassicurazioni:

- a) *all'Iran o al suo Governo e ai suoi enti, imprese e agenzie pubblici;*
- b) *ad una persona, un'entità o un organismo iraniana/o diversi da una persona fisica;*
- c) *ad una persona fisica o a una persona giuridica, un'entità o un organismo quando agisce per conto o*

*sotto la direzione di una persona giuridica, di un'entità o di un organismo di cui alle lettere a) o b).*

- 1) Le lettere a) e b) del paragrafo 1 non si applicano alla fornitura o all'intermediazione di assicurazioni obbligatorie, di assicurazioni per la responsabilità civile verso terzi o di riassicurazione a persone, entità o organismi iraniani situati nell'Unione, né alla fornitura di assicurazioni per missioni diplomatiche o consolari iraniane nell'Unione.*
  
- 2) La lettera c) del paragrafo 1, non si applica alla fornitura di assicurazioni o intermediazione di assicurazioni, ivi comprese le assicurazioni sanitarie e di viaggio o di riassicurazione, alle persone che agiscono a titolo privato, ad eccezione di quelle menzionate negli elenchi di cui agli allegati VIII e IX.*

*La lettera c) del paragrafo 1 non impedisce la fornitura di servizi di assicurazione o riassicurazione o intermediazione di assicurazioni al proprietario di una nave, di un aeromobile o di un veicolo noleggiato da una persona, un'entità od un organismo menzionati alla lettera a) e b) del paragrafo 1. Ai fini della lettera c del paragrafo 1, non si considera che una persona, un'entità o un organismo agisca dietro istruzioni di una persona, di un'entità o di un organismo di cui alle lettere a) e b) del paragrafo 1 qualora tali istruzioni siano impartite ai fini dell'attracco, del carico, dello scari-*

*co o del transito sicuro di una nave o di un aeromobile che si trovino temporaneamente nelle acque o nello spazio aereo iraniano.*

- 3) *Il presente articolo vieta di prorogare o rinnovare gli accordi di assicurazione e riassicurazione conclusi prima del 27 ottobre 2010 ma, fatto salvo l'articolo 23, paragrafo 3, non vieta di rispettare gli accordi conclusi prima di questa data.*

Com'è possibile rilevare, gli spazi di manovra a favore degli assicuratori sono divenuti veramente minimi se non inesistenti. In pratica, in base a quanto previsto da questo art. 35, relativamente all'assicurazione si prescindono dal fatto che sia ammessa l'esportazione o l'importazione di determinate merci, impedendone di fatto la loro assicurazione.

Per adeguarsi al Regolamento n. 961/2010 il mercato inglese si era dotato di proprie clausole di riferimento, predisposte a pochi giorni di distanza l'una dall'altra dal *Joint Cargo Committee* e dal *Joint Hull Committee*, ma dal contenuto identico. Come conseguenza di ciò anche la maggior parte degli altri mercati nazionali si sono dotati di clausole simili o hanno direttamente adottato quelle inglesi. Il fatto che nel divieto siano stati coinvolti contemporaneamente assicuratori e riassicuratori ha provveduto ad omogeneizzare in breve il mercato internazionale con poche eccezioni, soprattutto dove non è richiesto un supporto riassicurativo.

Per semplicità facciamo riferimento ed esaminiamo la clausola *Cargo* datata 11 Agosto 2010:

*“No (re)insurance shall be deemed to provide cover and no (re)insurer shall be liable to pay any claim or provide any benefit hereunder to the extent that the provision of such cover, payment of such claim or provision of such benefit would expose that (re)insurer to any sanction, prohibition or restriction under United Nations resolutions or the trade or economic sanctions, laws or regulations of the European Union United Kingdom or United States of America.”*

Il suddetto Regolamento n. 267 del 2012 non ha inciso sulla portata della suddetta clausola emessa precedentemente, di per se stessa già sufficientemente restrittiva. Essa pertanto continua ad essere pienamente operativa nella sua formulazione originaria.

Alcune considerazioni sul Regolamento e sulla portata della clausola. Sebbene il Regolamento non preveda un embargo totale e permetta l'espportazione e l'importazione di un certo numero di classi merceologiche, l'embargo sulla prestazione dei servizi assicurativi è molto più stringente e non permette l'assicurazione di tali beni. Esiste pertanto una dualità nella portata del regolamento che potrebbe creare confusione.

La clausola è stata predisposta per proteggere assicuratori e riassicuratori dalle potenziali conseguenze derivanti da indennizzi che potrebbero dover essere riconosciuti in violazione al Regolamento. In pratica essa sposta

sull'assicurato le responsabilità che possano derivare dalla violazione di qualsiasi sanzione economica, commercio, legge o regolamento previsto da risoluzioni delle Nazioni Unite o dell'Unione Europea, del Regno Unito o degli Stati Uniti d'America. Sarà pertanto a carico dell'assicurato mettere in atto gli strumenti più atti a verificare l'esistenza di tali norme restrittive, nei momenti più idonei delle proprie trattative commerciali. L'inosservanza da parte dell'assicurato di esercitare la dovuta diligenza a questo riguardo può potenzialmente portare all'inoperatività della copertura per il rifiuto degli assicuratori a riconoscere l'indennizzo per non incappare a loro volta in sanzioni che potrebbero essere a vario titolo onerose.

Tra gli strumenti che possono essere utili per verificare l'esistenza di situazioni di embargo vi sono il sito della Commissione europea e quello del Governo americano.

Con la legge del 29 Giugno 1971, in base a quanto previsto dall'art. 70 dell'*Establishment Act of the Central Insurance Authority of Iran*, si è introdotto il divieto di assicurare all'estero le merci all'importazione e congiuntamente di acquistare le stesse con resa CIF. Ne deriva che già da tempo la possibilità di assicurazione delle merci destinate in Iran era molto limitata. Facevano eccezione le esportazioni dall'Iran di petrolio e derivati. Ora il Regolamento UE 167/2012 vieta di importare nella UE, acquistare e trasportare il petrolio greggio ed i prodotti petroliferi e petrolchimici elencati nel Regolamento stesso, andando così ad annullare ogni spazio di manovra da un punto di vista assicurativo.



In occasione della recente Conferenza dello IUMI tenuta a settembre a Londra, nel corso di uno dei *workshop* è stato effettuato un sondaggio fra i partecipanti sull'utilizzo della Clausola Sanzioni. Il risultato è stato che il 77% degli assicuratori presenti provvede ad includerla sempre nei contratti, il 16% quasi sempre, talvolta il 4% mentre il restante 3% non l'utilizza mai. Pertanto dopo un inizio stentato quando la clausola fu presentata nel 2010 con resistenze da parte di assicuratori che si vedevano precludere una parte di attività, si assiste ora ad un'applicazione abbastanza massiccia di questa clausola.

Certo è che in alcuni Paesi l'azione di controllo delle Autorità ha preso avvio, e l'applicazione della clausola non resta un fatto formale, come dimostrato dal fatto che vi sono assicuratori sotto inchiesta in Germania, Olanda e Norvegia. Negli USA, ove la pratica dell'applicazione delle sanzioni risale molto più nel tempo, nessuna compagnia di assicurazione locale è recentemente risultata sanzionata o indagata, mentre l'American Club (P&I), a seguito di violazioni relative a Cuba, Sudan e Iran, è stato costretto a pagare una sanzione di 348.000 dollari. In Italia al momento non sono segnalati problemi o accertamenti.

Si tratta ora di capire come si potrà evolvere la situazione politica nei rapporti con l'Iran. Un passo è stato fatto con il *Geneva Agreement* del 24 novembre 2013 fra l'Iran e i cinque Paesi con diritto di veto alle Nazioni Unite (USA, Russia, UK, Francia e Cina) oltre alla Germania. Con esso è stato deciso un allentamento dell'embargo in relazione ad un piano d'azione congiunto che definisce un approccio per il raggiungimento di una

soluzione globale a lungo termine relativa alla questione nucleare iraniana.

Tale accordo è stato recepito con regolamento UE del 20 Gennaio 2014 e prevede un periodo transitorio di 6 mesi di alleggerimento di una parte delle sanzioni. Specificatamente sono abrogati i paragrafi dell'art. 11 che prevedono il divieto al trasporto e all'intermediazione finanziaria di prodotti petroliferi, nonché l'intero art. 13 che riguarda i prodotti petrolchimici. Resta pienamente operante invece l'art. 35.

La trattativa con l'Iran non sarà certamente breve e semplice. Occorrerà attendere gli sviluppi della negoziazione ed osservare cosa succederà dopo il 21 luglio 2014, data di scadenza del periodo sospensivo.

Certo è che, indipendentemente dal caso specifico dell'Iran, ben difficilmente il mercato assicurativo potrà arrivare ad una decadenza dell'utilizzo della *Sanction Limitation and Exclusion Clause*. Occorre infatti ribadire che, sebbene essa sia stata predisposta sulla spinta del Regolamento UE del 2010, specificatamente relativo all'Iran, nella sua formulazione il *Joint Committee* è andato oltre, mantenendo un approccio politico già visto per altre clausole. Com'è possibile rilevare, esso non ha menzionato specificatamente l'Iran ma ha indicato più genericamente tutti i regimi sanzionatori presenti e futuri previsti da Nazioni Unite, Unione Europea, Regno Unito e USA. Per gli assicuratori non sarà pertanto più necessario rincorrere con clausole specifiche nuove situazioni di embargo, come nei casi recenti di Siria ed Ucraina.

Di fatto poi, con questa clausola vi è un allineamento assicurativo con le regole OFAC che, sebbene lascino alcune flessibilità, sono molto più estese per portata ed applicazione.