



Bruxelles, 25.5.2022
COM(2022) 249 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Verso una direttiva sulle sanzioni penali per la violazione delle misure restrittive
dell'Unione**

1. INTRODUZIONE

1.1. Diritto dell'Unione in materia di misure restrittive

Le misure restrittive costituiscono uno strumento essenziale per la promozione degli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune (PESC), quale previsti dall'articolo 21 del trattato sull'Unione europea (TUE). Tali obiettivi includono la salvaguardia dei valori dell'Unione, il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, nonché il consolidamento e il sostegno della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti dell'uomo.

Al fine di preservare tali valori, l'Unione può imporre misure restrittive nei confronti di paesi terzi, entità o individui. Tali misure includono provvedimenti individuali mirati, ossia il congelamento dei beni e le restrizioni alle ammissioni (divieti di viaggio), e misure settoriali, ossia embarghi sulle armi o misure economiche e finanziarie (ad esempio, restrizioni all'importazione e all'esportazione, o restrizioni alla prestazione di determinati servizi, come i servizi bancari)¹. Nell'Unione sono attualmente in vigore oltre 40 diversi regimi di misure restrittive e il loro uso si è recentemente intensificato. Alcuni di questi regimi attuano misure restrittive stabilite dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e in alcuni casi impongono restrizioni aggiuntive; altri sono adottati autonomamente dall'Unione. Oltre ai regimi riguardanti situazioni specifiche per paese, l'Unione ha adottato anche regimi orizzontali, diretti a contrastare la proliferazione e l'uso di armi chimiche, gli attacchi informatici, le violazioni dei diritti umani e il terrorismo².

Il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali è fondamentale nell'attuale contesto dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia. L'Unione ha messo in atto una serie di misure restrittive nei confronti di persone e società russe e bielorusse, come pure misure settoriali, alcune delle quali risalgono al 2014. In questo contesto, al fine di migliorare il coordinamento a livello dell'Unione nell'applicazione di tali misure restrittive, la Commissione ha istituito la task force "Freeze and Seize" (congelamento e sequestro) alla quale partecipano i servizi della Commissione, rappresentanti degli Stati membri e agenzie dell'Unione quali Eurojust ed Europol³. Oltre a garantire il coordinamento tra gli Stati membri, la task force esamina l'interazione tra misure restrittive e misure di diritto penale.

¹ Le misure restrittive sono adottate dal Consiglio. Innanzitutto il Consiglio adotta una decisione PESC a norma dell'articolo 29 TUE. Le misure previste nella decisione del Consiglio sono attuate a livello dell'Unione o nazionale. Secondo la prassi corrente, misure quali embarghi sulle armi o restrizioni all'ammissione sono attuate direttamente dagli Stati membri, i quali sono giuridicamente vincolati ad agire in conformità delle decisioni PESC del Consiglio. Altre misure che prevedono l'interruzione o la riduzione totale o parziale delle relazioni economiche con un paese terzo o misure individuali che dispongono il congelamento di fondi e risorse economiche e ne vietano la messa a disposizione sono attuate mediante un regolamento proposto congiuntamente dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e dalla Commissione e adottato dal Consiglio deliberante a maggioranza qualificata, a norma dell'articolo 215 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Entrambi i tipi di atti possono contenere disposizioni antielusione.

² Per una panoramica, cfr. la mappa delle sanzioni dell'UE, disponibile all'indirizzo <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

³ "Esecuzione delle sanzioni contro oligarchi ed entità russi e bielorusse iscritti nella lista nera: la task force "Freeze and Seize" (congelamento e sequestro) della Commissione intensifica la collaborazione con i partner internazionali", comunicato stampa della Commissione europea del 17 marzo 2022, disponibile all'indirizzo

1.2. Necessità di rafforzare l'applicazione delle misure restrittive mediante il diritto penale

L'attuazione e l'applicazione delle misure restrittive sono principalmente di competenza degli Stati membri. Le autorità competenti degli Stati membri devono valutare se si sia verificata una violazione del regolamento del Consiglio pertinente e devono adottare misure adeguate. A tale riguardo, i regolamenti del Consiglio adottati a norma dell'articolo 215 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) contengono sistematicamente una disposizione che impone agli Stati membri di adottare norme nazionali che prevedano sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive da applicare in caso di violazione delle disposizioni del regolamento pertinente⁴. Tali regolamenti contengono, generalmente:

- le misure restrittive;
- la clausola antielusione, che vieta la partecipazione consapevole e intenzionale ad attività dirette ad eludere le misure restrittive di cui trattasi⁵; e
- altri obblighi, in particolare quello di riferire in merito alle misure adottate per attuare le misure restrittive (ad esempio, comunicare alle autorità l'importo dei beni oggetto di congelamento).

In assenza di un'armonizzazione a livello dell'Unione, i sistemi nazionali differiscono in modo significativo per quanto concerne la configurazione come reato della violazione del diritto dell'Unione in materia di misure restrittive ("misure restrittive dell'Unione"). In 12 Stati membri, la violazione delle misure restrittive dell'Unione costituisce sempre un reato. In 13 Stati membri, la violazione delle misure restrittive dell'Unione può costituire un illecito amministrativo o penale⁶. I criteri in base ai quali la condotta rientra nell'una o nell'altra fattispecie dipendono, di regola, dalla gravità determinata in termini qualitativi (dolo, negligenza grave) o quantitativi (danno)⁷, ma sono diversi in ogni Stato membro. In due Stati membri, l'illecito specifico di violazione delle misure restrittive dell'Unione può attualmente condurre soltanto a sanzioni amministrative⁸.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1828 (in DE, EN, FR, RU); "Task force "Freeze and Seize" (congelamento e sequestro): quasi 30 miliardi di euro di beni patrimoniali di oligarchi ed entità russi e bielorusi congelati finora dall'UE", comunicato stampa della Commissione europea dell'8 aprile 2022, disponibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2373 (in DE, EN, FR, RU).

⁴ Si veda ad esempio l'articolo 8 del regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, testo consolidato disponibile all'indirizzo [EUR-Lex - 02014R0833-20220413 - IT - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:32014R0833-20220413).

⁵ Si veda ad esempio l'articolo 12 del regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio. Si osservi che questa clausola è applicabile anche nel caso in cui le misure restrittive non siano state violate: è sufficiente la partecipazione a programmi concepiti a tal fine.

⁶ Rete sul genocidio, *L'azione penale nel caso di violazioni delle sanzioni (misure restrittive) nei sistemi giudiziari nazionali: un'analisi comparativa*, 2021, allegato, disponibile all'indirizzo https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf (solo EN). In vista di una presentazione al gruppo di lavoro del Consiglio sulla cooperazione in materia penale (COPEN), la relazione è stata pubblicata anche nel documento del Consiglio 7274/22 del 16 marzo 2022.

⁷ Rete sul genocidio, *L'azione penale nel caso di violazioni delle sanzioni (misure restrittive) nei sistemi giudiziari nazionali: un'analisi comparativa*, 2021, sezione 5.1., pag. 22 (solo EN).

⁸ Idem.

Anche i sistemi sanzionatori differiscono in modo sostanziale nei vari Stati membri. Per quanto riguarda le pene detentive, in 14 Stati membri la durata massima della reclusione è compresa tra i due e i cinque anni. In otto Stati membri sono previste pene massime tra gli otto e i 12 anni⁹. La sanzione massima irrogabile per la violazione di misure restrittive dell'Unione (tanto in forma di reato quanto di illecito amministrativo) varia notevolmente nei vari Stati membri, collocandosi tra 1 200 EUR e 500 000 EUR¹⁰.

14 Stati membri prevedono la responsabilità penale delle persone giuridiche per la violazione di misure restrittive dell'Unione¹¹. Inoltre, 12 Stati membri prevedono sanzioni amministrative, segnatamente di carattere pecuniario, che possono essere irrogate nei confronti di persone giuridiche quando i loro dipendenti o dirigenti violano misure restrittive. Le sanzioni pecuniarie massime per le persone giuridiche vanno da 133 000 EUR a 37,5 milioni di EUR¹².

La Commissione e l'alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza hanno proposto di rafforzare le disposizioni sulle sanzioni contenute nei regolamenti 833/2014 e 269/2014 del Consiglio nel quadro del sesto pacchetto di misure restrittive in risposta all'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina. Le disposizioni modificate dovrebbero obbligare gli Stati membri a prevedere norme sanzionatorie, ivi comprese, se del caso, sanzioni penali, applicabili alle violazioni delle disposizioni di tali regolamenti. Gli Stati membri devono adottare tutte le misure necessarie per garantire che tali sanzioni siano attuate e applicate correttamente. Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive. Gli Stati membri devono inoltre prevedere misure adeguate per la confisca dei proventi di tali violazioni. Le misure restrittive sono adottate sulla base dell'articolo 29 TUE e dell'articolo 215 TFUE. Sebbene le disposizioni dei due articoli costituiscano la base giuridica per obbligare gli Stati membri a prevedere sanzioni, anche penali, esse non possono essere utilizzate per definire i tipi e i livelli esatti delle sanzioni penali. Gli effetti limitati dell'imposizione agli Stati membri dell'obbligo di prevedere sanzioni penali, senza ravvicinare le definizioni e le sanzioni penali mediante una direttiva basata sull'articolo 83 TFUE, fanno sì che gli Stati membri non dispongano ancora di un approccio armonizzato alle misure di confisca connesse alla violazione delle misure restrittive dell'Unione, e che le misure di congelamento, gestione e confisca previste dall'attuale e futuro *acquis* dell'Unione in materia di recupero e confisca dei beni non si applichino alla violazione delle misure restrittive dell'Unione. Anche se in diversi Stati membri la violazione delle misure restrittive dell'Unione è già punita penalmente, le differenze tra Stati membri possono condurre a un approccio frammentario in casi transfrontalieri.

In questo contesto, la Commissione ha presentato una proposta di decisione del Consiglio sull'aggiunta della violazione delle misure restrittive dell'Unione alle sfere di criminalità di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE¹³. L'aggiunta della violazione delle misure restrittive

⁹ Idem, sezione 5.2., pag. 23.

¹⁰ Idem, sezione 5.3., pag. 24.

¹¹ Idem, sulla base della relazione della Rete sul genocidio e di ulteriori indagini della Commissione.

¹² Idem.

¹³ Commissione europea, proposta di decisione del Consiglio relativa all'aggiunta della violazione delle misure restrittive dell'Unione alle sfere di criminalità di cui all'articolo 83, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, COM (2022) 247 del 25.5.2022.

dell'Unione alle sfere di criminalità di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE consentirebbe alla Commissione, in una seconda fase, di proporre immediatamente una direttiva, secondo la procedura legislativa ordinaria, per ravvicinare la definizione dei reati e delle sanzioni penali. Siffatto ravvicinamento delle definizioni e delle sanzioni penali per la violazione delle misure restrittive dell'Unione completerebbe la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, anch'essa adottata dalla Commissione in data odierna, sul recupero e la confisca dei beni¹⁴. Questa proposta rafforza in modo significativo l'attuale quadro dell'UE in materia di recupero dei beni, composto dalla direttiva sulla confisca e dalla decisione del Consiglio sugli uffici per il recupero dei beni¹⁵.

La proposta di direttiva sul recupero e la confisca dei beni contribuisce all'applicazione effettiva delle misure restrittive dell'Unione in due modi. In primo luogo, essa impone agli Stati membri di avviare indagini per il reperimento e l'identificazione di beni, ove necessario a fini di prevenzione, accertamento o indagine su reati connessi alla violazione delle misure restrittive dell'Unione, e di estendere il mandato degli uffici per il recupero dei beni al fine di reperire e identificare rapidamente i beni di persone ed entità oggetto di sanzioni finanziarie mirate dell'UE e di congelarli con urgenza, ogniqualvolta ciò sia necessario per impedire che escano dalla giurisdizione. In secondo luogo, rendendo applicabili le norme rafforzate sul recupero e la confisca dei beni applicabili al reato di violazione delle misure restrittive dell'Unione, la proposta permetterebbe di reperire, congelare, gestire e confiscare i proventi di tale reato in modo efficace, in attesa di ravvicinare le definizioni e le sanzioni penali relative al reato stesso.

Come spiegato più dettagliatamente nella proposta di decisione del Consiglio relativa all'aggiunta della violazione delle misure restrittive dell'Unione alle sfere di criminalità di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE¹⁶, sono soddisfatti i criteri previsti all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE per l'aggiunta di una nuova sfera di criminalità, che concernono la dimensione transnazionale di tale sfera di criminalità (carattere, implicazioni, particolare necessità di combattere i reati su basi comuni).

Infatti la violazione delle misure restrittive dell'Unione dovrebbe essere qualificata come sfera di criminalità ed è già classificata come tale dalla maggioranza degli Stati membri¹⁷, ma non è ancora inclusa nell'attuale elenco di reati dell'Unione di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE. Inoltre, si tratta di una sfera di criminalità particolarmente grave, poiché può perpetuare minacce alla pace e alla sicurezza internazionali, minare il consolidamento e il sostegno della democrazia,

¹⁴ Commissione europea, proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante il recupero e la confisca dei beni, COM (2002) 245 del 25.5.2002.

¹⁵ Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea, GU L 127 del 29.4.2014, pag. 39; decisione 2007/845/GAI del Consiglio, del 6 dicembre 2007, concernente la cooperazione tra gli uffici degli Stati membri per il recupero dei beni nel settore del reperimento e dell'identificazione dei proventi di reato o altri beni connessi, GU L 332 del 18.12.2007, pag. 103.

¹⁶ Commissione europea, proposta di decisione del Consiglio relativa all'aggiunta della violazione delle misure restrittive dell'Unione alle sfere di criminalità di cui all'articolo 83, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

¹⁷ Cfr. la panoramica fornita dalla Rete sul genocidio, *L'azione penale nel caso di violazioni delle sanzioni (misure restrittive) nei sistemi giudiziari nazionali: un'analisi comparativa*, 2021.

dello Stato di diritto e dei diritti dell'uomo e provocare notevoli danni economici, sociali e ambientali.

Inoltre, la violazione delle misure restrittive dell'Unione ha una chiara e talora intrinseca dimensione transfrontaliera, che esige una risposta transfrontaliera uniforme a livello dell'UE e globale. Non soltanto questi reati sono commessi, di regola, da persone fisiche e giuridiche che operano su scala mondiale, ma in alcuni casi le misure restrittive dell'Unione vietano persino le operazioni transfrontaliere (ad esempio, le restrizioni ai servizi bancari).

Inoltre, il fatto che gli Stati membri prevedano definizioni e sanzioni molto diverse per la violazione delle misure restrittive dell'Unione nell'ambito del loro diritto amministrativo e/o penale suggerisce che la stessa condotta potrebbe essere punita con sanzioni e livelli di applicazione diversi. Ciò crea un rischio di scelta opportunistica del foro da parte di individui e imprese e, in generale, mina la credibilità degli obiettivi dell'Unione concernenti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e il sostegno dei valori comuni dell'Unione. Pertanto è particolarmente necessaria un'azione comune a livello dell'Unione per affrontare la violazione delle misure restrittive dell'Unione attraverso il diritto penale. L'Unione potrebbe anche promuovere una parità di condizioni a livello mondiale a tale riguardo.

Infine, le differenti definizioni e sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione nel diritto amministrativo e/o penale degli Stati membri rappresentano un ostacolo all'applicazione coerente della politica dell'Unione in materia di misure restrittive.

In considerazione della necessità urgente di chiamare a rendere conto delle loro azioni le persone fisiche e giuridiche responsabili della violazione delle misure restrittive dell'Unione, l'allegato della presente comunicazione delinea già i principali elementi che potrebbe contenere una futura direttiva sulle sanzioni penali per la violazione delle misure restrittive dell'Unione. Ciò faciliterà un rapido impegno con il Parlamento europeo e il Consiglio su tale questione.