



Bruxelles, 25.5.2022
COM(2022) 249 final

ANNEX

ALLEGATO

della comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio

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

1.1. INTRODUZIONE

L'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 (TFUE) consentirebbe alla Commissione di proporre una direttiva, secondo la procedura legislativa ordinaria, per ravvicinare la definizione dei reati e delle sanzioni penali.

Tale proposta della Commissione dovrebbe rispettare i principi di sussidiarietà e di proporzionalità che disciplinano tutte le azioni dell'UE¹. Essa dovrebbe inoltre conformarsi ai principi del "Legiferare meglio"². La proposta dovrebbe altresì tenere conto delle specificità del diritto penale³. In particolare, il ravvicinamento delle definizioni e delle sanzioni penali dovrebbe tenere in considerazione le differenze tra i sistemi di giustizia penale degli Stati membri, anche per quanto concerne le sanzioni.

Inoltre la futura direttiva dovrebbe rispettare i diritti fondamentali e i principi stabiliti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la Carta)⁴. In particolare, sarebbe necessario garantire la conformità delle disposizioni della direttiva ai diritti di libertà e sicurezza, alla protezione dei dati di carattere personale, al diritto di proprietà, al diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, alla presunzione di innocenza e al diritto di difesa, ai principi di legalità, ivi compresi il principio di irretroattività delle sanzioni penali e di proporzionalità dei reati e delle pene, nonché il principio *ne bis in idem*.

La futura direttiva dovrebbe disciplinare una serie di questioni di diritto penale che sono consuete nelle direttive dell'Unione basate sull'articolo 83 TFUE. Di seguito è riportato un elenco illustrativo delle disposizioni che potrebbero essere incluse nella futura proposta legislativa.

1.2. Ambito di applicazione

La prima disposizione dovrebbe definire lo scopo e l'ambito di applicazione della direttiva e in particolare chiarire che essa si applica alla violazione delle misure restrittive dell'Unione. Tali misure restrittive sono adottate a norma dell'articolo 29 del trattato sull'Unione europea (TUE) e dell'articolo 215 TFUE e comprendono misure individuali mirate, ossia il congelamento dei beni, il divieto di mettere a disposizione fondi e risorse economiche e restrizioni alle ammissioni (divieti di viaggio), come pure misure restrittive settoriali, ossia embarghi sulle armi o misure economiche e finanziarie (ad esempio restrizioni all'importazione e all'esportazione, restrizioni alla prestazione di determinati servizi, come i servizi bancari).

¹ Articolo 5, paragrafi 1 e 4, del trattato sull'Unione europea; Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

² Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea, GU L 123 del 12.5.2016, pag.1.

³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Verso una politica penale dell'Unione europea: garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale", COM (2011) 573 final del 20.9.2011; conclusioni del Consiglio sugli orientamenti per un futuro diritto penale nella legislazione dell'UE, documento del Consiglio 14162/09 del 9.10.2009; risoluzione del Parlamento europeo del 22 maggio 2012 su un approccio dell'UE in materia di diritto penale, GU C 264E del 13.9.2013, pag. 7.

⁴ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, GU C 326 del 26.10.2012, pag. 391.

1.3. Definizioni

Questo articolo della direttiva dovrebbe contenere tutte le definizioni pertinenti, compresi, se del caso, riferimenti incrociati alle disposizioni dei regolamenti e delle decisioni del Consiglio sulle misure restrittive. Tali definizioni dovrebbero includere, tra l'altro, i termini "misure restrittive", "entità designata" e "persona designata". Un esempio pertinente di misura di diritto penale che contempla l'uso di simili riferimenti incrociati nella disposizione sulle definizioni è la direttiva 2014/57/UE relativa alle sanzioni penali in caso di abusi di mercato (direttiva abusi di mercato)⁵.

1.4. Reati, compresi istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo

Gli articoli sui reati che la direttiva dovrebbe ravvicinare dovrebbero includere definizioni precise di vari reati connessi alla violazione delle misure restrittive dell'Unione, quali:

- messa a disposizione diretta o indiretta di fondi o risorse economiche a una persona/entità designata o a suo vantaggio;
- omesso congelamento di fondi o risorse economiche appartenenti a una persona/entità designata o da essa posseduti, detenuti o controllati;
- esercizio di attività finanziarie vietate, quale la concessione di prestiti o crediti vietati;
- esercizio di attività commerciali o di altro tipo vietate, quali l'importazione o l'esportazione di beni e tecnologie oggetto di divieti di commercio o la fornitura di servizi vietati;
- violazione delle condizioni applicabili alle autorizzazioni concesse dalle autorità competenti;
- mancato rispetto di qualsiasi obbligo di fornire informazioni alle autorità, quale l'obbligo di dichiarare qualsiasi bene appartenente a una persona/entità designata; o da essa posseduto, detenuto o controllato;
- azioni o attività dirette a eludere, direttamente o indirettamente, le misure restrittive, consapevolmente e intenzionalmente, anche mediante la partecipazione a programmi intesi a occultare i beni o il coinvolgimento di persone/entità designate, aiutando i soggetti sottoposti a misure restrittive ad eluderne gli effetti o fornendo informazioni fuorvianti alle autorità;
- mancata segnalazione di una violazione delle misure restrittive o di attività dirette ad eluderle, in violazione di uno specifico obbligo di segnalazione.

I reati da ravvicinare, salvo diversamente previsto, dovrebbero prevedere l'intenzionalità o almeno la negligenza grave, basata sulla consapevolezza che la condotta riguarda persone, entità, attività o beni soggetti a misure restrittive o sull'ignoranza delle misure restrittive o dei relativi divieti giuridici (cecità volontaria).

⁵ Direttiva 2014/57/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa alle sanzioni penali in caso di abusi di mercato (direttiva abusi di mercato), GU L 173 del 12.6.2014, pag. 179, articolo 2.

La direttiva dovrebbe includere anche reati connessi, come il riciclaggio. Per quanto riguarda quest'ultimo, una disposizione dovrebbe obbligare gli Stati membri ad adottare le misure necessarie per garantire che il reato di riciclaggio, quale descritto nell'articolo 3 della direttiva (UE) 2018/1673⁶, si applichi ai proventi dei reati contemplati dalla direttiva.

La direttiva dovrebbe inoltre contenere una disposizione che obblighi gli Stati membri ad adottare le misure necessarie per garantire che l'istigazione, il favoreggiamento e il concorso nella commissione dei reati di cui alla direttiva, come pure il tentativo di commetterli, siano punibili come reato⁷.

1.5. Sanzioni applicabili alle persone fisiche e giuridiche

I regolamenti del Consiglio adottati a norma dell'articolo 215 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 pertinente⁸. Poiché quest'obbligo lascia lacune significative tra i livelli e i tipi di sanzioni, la futura direttiva dovrebbe contenere un articolo sulle sanzioni nei confronti delle persone fisiche. Tali sanzioni dovrebbero essere applicabili a tutti i reati menzionati nella precedente sezione 1.4 e gli Stati membri dovrebbero essere parimenti tenuti ad applicare sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive e a stabilire l'entità minima delle sanzioni penali massime, comprese le sanzioni pecuniarie per le persone fisiche. Tali sanzioni dovrebbero essere proporzionate alla notevole gravità dei reati⁹.

Inoltre, la direttiva dovrebbe includere una disposizione sulla responsabilità delle persone giuridiche. Tale disposizione dovrebbe applicarsi a tutti i reati menzionati nella precedente sezione 1.4. Conformemente a tale disposizione, gli Stati membri dovrebbero prevedere sanzioni e responsabilità delle persone giuridiche:

- (i) per tutti i reati indicati nella sezione 1.4. commessi a loro vantaggio da soggetti che detengano una posizione preminente in seno alla persona giuridica; o
- (ii) per l'omessa sorveglianza o controllo da parte di soggetti che detengano una posizione preminente che abbia reso possibile la commissione di uno dei reati sopra menzionati a vantaggio della persona giuridica da parte di una persona soggetta alla loro autorità¹⁰.

La direttiva dovrebbe ravvicinare anche le sanzioni applicabili alle persone giuridiche. In particolare, gli Stati membri dovrebbero essere tenuti ad adottare le misure necessarie a garantire che una persona giuridica ritenuta responsabile a norma delle disposizioni pertinenti di cui alla sezione 1.4. sia sottoposta a sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, tra le quali:

- sanzioni pecuniarie penali e non penali;

⁶ Direttiva (UE) 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale (GU L 284 del 12.11.2018, pag. 22).

⁷ Direttiva (UE) 2017/1371 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (direttiva PIF), GU L 198 del 28.7.2017, pag. 29, articolo 5; direttiva abusi di mercato, articolo 6.

⁸ Per un esempio, cfr. 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/lexuris/ui/02014R0833-20220413-IT).

⁹ Cfr. anche direttiva PIF, articolo 7; direttiva abusi di mercato, articolo 7.

¹⁰ Cfr. anche direttiva PIF, articolo 6; direttiva abusi di mercato, articolo 8.

- l'esclusione temporanea dall'accesso ai finanziamenti pubblici, comprese procedure di gara, sovvenzioni e concessioni;
- l'interdizione temporanea o permanente di esercitare un'attività commerciale;
- il ritiro dei permessi e delle autorizzazioni per l'esercizio delle attività che hanno portato alla commissione del reato;
- l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria;
- provvedimenti giudiziari di liquidazione; e
- la chiusura temporanea o permanente dei locali usati per commettere il reato¹¹.

Inoltre, la direttiva potrebbe stabilire che gli Stati membri debbano adottare le misure necessarie per garantire che le persone giuridiche che traggono vantaggio dalla commissione, da parte di altri, di reati in violazione delle misure restrittive dell'Unione siano punibili con sanzioni pecuniarie, il cui limite massimo non dovrebbe essere inferiore a una certa percentuale del fatturato globale totale della persona giuridica nell'esercizio precedente a quello della decisione di irrogazione della sanzione pecuniaria.

La responsabilità delle persone giuridiche non dovrebbe escludere la possibilità di avviare procedimenti penali a carico delle persone fisiche autrici dei reati di cui alla sezione 1.4.

1.6. Circostanze aggravanti e attenuanti

La direttiva dovrebbe contenere anche un articolo che stabilisca le circostanze aggravanti di cui tenere conto nell'applicazione delle sanzioni per i reati di cui alla precedente sezione 1.4. Tali circostanze aggravanti potrebbero includere:

- le gravi conseguenze della violazione in considerazione delle finalità delle misure restrittive;
- l'elevato valore dei fondi, delle risorse economiche, dei beni o della tecnologia in questione;
- il fatto che il reato sia stato commesso da un funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni;
- il fatto che il reato sia stato commesso nell'ambito di un'attività professionale privata, anche in violazione dei propri doveri professionali;
- il fatto che il reato sia stato commesso nell'ambito di un'organizzazione criminale ai sensi della decisione quadro 2008/841/GAI¹²;
- il fatto che il reato abbia comportato l'uso di documenti falsi o contraffatti;
- il fatto che l'autore del reato abbia commesso in precedenza violazioni analoghe del diritto dell'Unione in materia di misure restrittive;
- il fatto che l'autore del reato abbia ostacolato attivamente le attività di indagine o abbia minacciato o influenzato testimoni; e

¹¹ Cfr. anche direttiva PIF, articolo 10; direttiva abusi di mercato, articolo 9.

¹² Decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata, GU L 300 dell'11.11.2008, pag. 42.

- il fatto che il reato abbia generato o si prevedeva generasse benefici finanziari sostanziali (il concetto di benefici finanziari sostanziali dovrebbe essere ulteriormente precisato in un considerando).

La direttiva dovrebbe parimenti contenere un articolo che preveda le circostanze attenuanti di cui tenere conto nell'applicazione delle sanzioni per i reati di cui alla precedente sezione 1.4. In particolare, conformemente a tale articolo, gli Stati membri dovrebbero essere tenuti a garantire che, in relazione ai reati summenzionati, taluni fatti siano considerati una circostanza attenuante. Sarebbero da considerare circostanze attenuanti, ad esempio, il fatto che l'autore del reato abbia fornito alle autorità amministrative o giudiziarie informazioni che altrimenti esse non sarebbero state in grado di ottenere, aiutandole a identificare o a consegnare alla giustizia gli altri autori del reato o a reperire prove.

1.7. Norme sulla giurisdizione

La direttiva dovrebbe includere anche una disposizione concernente le norme sulla giurisdizione. In particolare, secondo l'esempio dell'articolo 11 della direttiva (UE) 2017/1371 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (direttiva PIF), uno Stato membro dovrebbe stabilire la propria giurisdizione per i reati di cui alla sezione 1.4. qualora il reato sia stato commesso in tutto o in parte sul proprio territorio o qualora l'autore del reato sia un proprio cittadino. Inoltre gli Stati membri dovrebbero essere tenuti a informare la Commissione qualora decidano di estendere la loro giurisdizione ai reati commessi:

- (i) da un soggetto che risieda abitualmente nel loro territorio;
- (ii) a vantaggio di una persona giuridica che ha sede nel loro territorio; o
- (iii) da un loro funzionario che agisce nelle sue funzioni ufficiali.

Nei casi in cui l'autore del reato sia un loro cittadino, gli Stati membri non dovrebbero avere la facoltà di subordinare l'esercizio della propria giurisdizione alla condizione che l'azione penale sia avviata solo a seguito di una delle seguenti situazioni:

- (i) vi sia querela della vittima nel luogo in cui è stato commesso il reato; o
- (ii) la denuncia provenga dallo Stato sul cui territorio è stato commesso il reato.

I regolamenti del Consiglio adottati a norma dell'articolo 215 TFUE includono sistematicamente la seguente clausola sulla giurisdizione:

"Il presente regolamento si applica:

- a) nel territorio dell'Unione, compreso il suo spazio aereo;
- b) a bordo di tutti gli aeromobili o di tutti i natanti sotto la giurisdizione di uno Stato membro;
- c) a qualsiasi cittadino di uno Stato membro che si trovi all'interno o all'esterno del territorio dell'Unione;
- d) a qualsiasi persona giuridica, entità registrata o costituita od organismo registrato o costituito conformemente al diritto di uno Stato membro e si trovi all'interno o all'esterno del territorio dell'Unione;
- e) a qualsiasi persona giuridica, entità o organismo relativamente ad attività economiche esercitate interamente o parzialmente all'interno dell'Unione".

Anche la direttiva dovrebbe contenere tale clausola. In particolare, in applicazione della lettera e) di cui sopra, gli Stati membri dovrebbero estendere la loro giurisdizione penale a persone di paesi terzi al di fuori del territorio dell'UE, nella misura in cui la loro attività abbia un legame con l'UE (che potrebbe, per estensione, riguardare anche il loro patrimonio).

1.8. Termini di prescrizione

La direttiva dovrebbe includere una disposizione applicabile a tutti i reati menzionati nella precedente sezione 1.4, che imponga di stabilire un termine minimo di prescrizione e una disposizione sul termine di prescrizione per l'esecuzione delle sanzioni a seguito di una condanna definitiva. Un esempio pertinente è rinvenibile nell'articolo 12 della direttiva PIF. A norma di tale articolo, gli Stati membri sono tenuti a:

- (i) stabilire termini di prescrizione che prevedano un congruo lasso di tempo successivamente alla commissione dei reati di cui alla direttiva al fine di contrastare tali reati efficacemente, con termini di prescrizione minimi applicabili a reati punibili con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione;
- (ii) adottare le misure necessarie affinché le pene siano eseguite.

1.9. Cooperazione tra Stati membri, istituzioni, organi e organismi dell'Unione e Stati terzi

Per rafforzare le indagini sui casi che presentano un elemento transfrontaliero, la direttiva dovrebbe includere una disposizione che esiga la cooperazione reciproca tra le autorità competenti degli Stati membri e le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione, comprese Eurojust ed Europol¹³. Questa disposizione della direttiva dovrebbe facilitare anche la condivisione di informazioni su questioni pratiche (in particolare, modelli di elusione, ad esempio strutture per occultare il soggetto che detiene la proprietà/il controllo del patrimonio) con le autorità di altri Stati membri e con la Commissione.

1.10. Informatori (whistleblower)

Per migliorare l'efficacia delle misure restrittive dell'Unione, la Commissione ha recentemente varato uno strumento per la segnalazione di violazioni delle sanzioni, detto *EU Sanctions Whistle-blower Tool*¹⁴. In considerazione dell'importanza del contributo degli informatori alla corretta applicazione delle misure restrittive dell'Unione, la proposta della Commissione impone agli Stati membri l'obbligo di adottare le misure necessarie per garantire che la protezione concessa dalla direttiva (UE) 2019/1937¹⁵ sia applicabile alle persone che denunciano reati previsti dalla direttiva. Inoltre gli Stati membri dovrebbero essere tenuti ad adottare le misure necessarie a garantire che le persone che segnalano i reati di cui alla direttiva e che forniscono elementi di prova o collaborano in altro modo alle indagini, all'azione penale o alla decisione

¹³ Cfr. anche direttiva PIF, articolo 15;

¹⁴ Commissione europea, *Panoramica delle sanzioni e degli strumenti connessi*, disponibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/overview-sanctions-and-related-tools_en#whistleblower (solo EN).

¹⁵ Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, GU L 305 del 26.11.2019, pag. 17.

giudiziaria riguardo a tali reati ricevano il sostegno e l'assistenza necessari nel contesto del procedimento penale¹⁶.

2. PROSPETTIVE PER IL FUTURO

Una volta che il Consiglio abbia raggiunto un accordo e il Parlamento europeo abbia dato il suo consenso ad aggiungere la violazione delle misure restrittive dell'Unione alle sfere di criminalità di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, la Commissione potrebbe proporre immediatamente una direttiva, secondo la procedura legislativa ordinaria, che potrebbe ravvicinare la definizione dei reati e delle sanzioni.

La proposta della Commissione dovrebbe rispettare i principi di sussidiarietà e di proporzionalità che disciplinano tutte le azioni dell'UE¹⁷. Essa dovrebbe inoltre conformarsi a principi del "Legiferare meglio"¹⁸.

¹⁶ Cfr. anche l'articolo 13 della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce la direttiva 2008/99/CE, COM (2021) 851 final del 15.12.2021.

¹⁷ Articolo 5, paragrafi 1 e 4, TUE; Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

¹⁸ Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea, GU L 123 del 12.5.2016, pag.1.