



Bruxelles, 25.5.2022
COM(2022) 247 final

2022/0176 (NLE)

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

RELAZIONE

1) CONTESTO DELLA PROPOSTA

- **Motivi e obiettivi della proposta**

1) Introduzione

Le misure restrittive costituiscono uno strumento essenziale per la promozione degli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune (PESC), quali definiti dall'articolo 21 del trattato sull'Unione europea (TUE). Tali obiettivi comprendono 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 persone fisiche. Esse comprendono singole misure mirate, vale a dire sanzioni finanziarie mirate (congelamenti di beni) e restrizioni all'ammissione (divieti di viaggio), nonché misure settoriali, ossia embarghi sulle armi o misure di natura finanziaria ed economica (ad esempio restrizioni all'importazione e all'esportazione e restrizioni alla fornitura di determinati servizi, quali i servizi bancari)¹. Il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali è particolarmente importante 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 società e cittadini russi e bielorusi, alcune delle quali risalgono al 2014. In tale contesto, al fine di rafforzare il coordinamento a livello dell'Unione nell'attuazione di tali misure restrittive, la Commissione ha istituito una task force, denominata "*Freeze and Seize*"². Oltre ad assicurare il coordinamento tra gli Stati membri e le agenzie dell'Unione, quali Europol ed Eurojust, essa mira a esaminare l'interazione tra le misure restrittive e quelle di diritto penale.

Sono attualmente più di quaranta i regimi di misure restrittive messi in atto dall'UE. Alcuni di essi attuano le misure restrittive delle Nazioni Unite mentre altri sono adottati in modo autonomo dall'Unione. Oltre ai regimi che fanno fronte alle situazioni dei singoli paesi, l'Unione ha altresì adottato regimi orizzontali riguardanti la proliferazione e l'utilizzo di armi

¹ Il Consiglio adotta misure restrittive. Il Consiglio adotta innanzitutto una decisione nel quadro della PESC in virtù dell'articolo 29 TUE. Le misure previste dalla decisione del Consiglio sono attuate a livello nazionale o dell'Unione. Finora la prassi è consistita in misure, quali gli embarghi sulle armi o le restrizioni all'ammissione, attuate direttamente dagli Stati membri, i quali sono tenuti per legge ad agire in conformità con le decisioni PESC del Consiglio. Le altre misure che interrompono o riducono, totalmente o parzialmente, le relazioni economiche con un paese terzo nonché le singole misure che congelano fondi e risorse economiche e ne vietano la messa a disposizione sono attuate mediante un regolamento adottato dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, su proposta congiunta dell'alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione, a norma dell'articolo 215 TFUE. Le disposizioni antielusione figurano in entrambi i tipi di atti.

² *Enforcing sanctions against listed Russian and Belarusian oligarchs: Commission's "Freeze and Seize" Task Force steps up work with international partners* (Applicazione delle sanzioni contro gli oligarchi russi e bielorusi oggetto di sanzioni: la task force "*Freeze and Seize*" della Commissione intensifica il lavoro con i partner internazionali), comunicato stampa della Commissione europea, del 17.3.2022, disponibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_22_1828. *Task Force "Freeze and Seize": Almost €30 billion of assets of Russian and Belarusian oligarchs and entities frozen by the EU so far* (Task force "*Freeze and Seize*": congelati finora dall'UE attività per quasi 30 miliardi di EUR di entità e oligarchi russi e bielorusi), comunicato stampa della Commissione europea, dell'8.4.2022, disponibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_22_2373.

chimiche, gli attacchi informatici, le violazioni dei diritti umani e il terrorismo³. Le misure restrittive sono vincolanti per gli Stati membri dell'Unione e per qualsiasi persona fisica o entità sotto la giurisdizione degli Stati membri (operatori dell'UE)⁴. L'attuazione incoerente delle misure restrittive ostacola la loro efficacia e la capacità dell'Unione di parlare con una sola voce⁵. L'applicazione e l'attuazione delle misure restrittive dell'Unione spettano principalmente agli Stati membri. Le autorità competenti negli Stati membri devono valutare se vi sia stata una violazione del regolamento del Consiglio pertinente adottato a norma dell'articolo 215 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e adottare le misure del caso.

A tale proposito, i regolamenti dell'Unione comprendono in modo sistematico una disposizione secondo la quale gli Stati membri sono tenuti ad adottare norme nazionali che prevedano sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive in caso di violazione delle disposizioni dei medesimi regolamenti⁶.

Tali regolamenti comprendono solitamente:

- le misure restrittive,
- la clausola antielusione, che vieta la partecipazione intenzionale e consapevole in attività volte a eludere le misure restrittive messe a punto⁷, e
- altri obblighi, in particolare di segnalazione delle iniziative intraprese per applicare le misure restrittive (ad esempio la segnalazione alle autorità dell'ammontare dei beni congelati).

L'articolo 215 TFUE fornisce una base giuridica affinché il Consiglio adotti le "misure necessarie" in caso di adozione di misure restrittive dell'Unione. Tuttavia la base giuridica per l'adozione delle misure restrittive non prevede il ravvicinamento né delle definizioni di diritto penale né dei livelli e tipi di sanzioni di natura penale⁸.

Come sarà illustrato in modo più dettagliato nelle sezioni successive, in assenza di armonizzazione a livello dell'Unione, i sistemi nazionali variano in modo significativo per

³ Per una panoramica, cfr. la mappa delle sanzioni dell'UE, disponibile all'indirizzo <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

⁴ Le misure restrittive dell'UE si applicano in seno alla giurisdizione (territorio) dell'Unione: ai cittadini dell'UE in qualsiasi luogo, alle società e organizzazioni costituite conformemente al diritto di uno Stato membro, ivi comprese le filiali delle società dell'UE in paesi terzi, a bordo di navi o velivoli sotto la giurisdizione degli Stati membri; Commissione europea, "Domande frequenti: misure restrittive (sanzioni)", disponibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda_22_1401.

⁵ Comunicazione della Commissione dal titolo "Il sistema economico e finanziario europeo: promuovere l'apertura, la forza e la resilienza", COM(2021) 32 final del 19.1.2021, sezione 5 ("Rafforzare l'attuazione e l'applicazione delle sanzioni dell'UE"), pag. 16, disponibile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0032&from=IT>. Nella medesima comunicazione, la Commissione osserva che l'applicazione [delle misure restrittive dell'UE] nell'Unione non è uniforme come dovrebbe. Ciò non solo crea distorsioni nel mercato unico, in quanto le società dell'UE, tra cui anche le controllate europee di società estere, possono aggirare i divieti, ma genera anche incertezza tra gli operatori. Come citato, l'applicazione incoerente compromette l'efficacia delle [misure restrittive] e la capacità dell'UE di parlare con una sola voce. Tra le altre iniziative, la strategia richiede un'ulteriore attività di coordinamento tra la Commissione e gli Stati membri per garantire che le sanzioni nazionali in caso di violazione delle misure restrittive dell'UE siano efficaci, proporzionate e dissuasive.

⁶ Cfr. 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 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20220413>.

⁷ Si deve osservare che tale clausola è applicabile anche se le misure restrittive non sono state violate. È sufficiente prendere parte ai sistemi creati a tale scopo.

⁸ Il ravvicinamento delle sanzioni e definizioni penali non può avvenire sulla base giuridica di carattere non legislativo di cui all'articolo 29 TUE e all'articolo 215 TFUE.

quanto riguarda la qualifica come reato della violazione dei regolamenti del Consiglio sulle misure restrittive dell'Unione ("violazione delle misure restrittive dell'Unione"). Analogamente i sistemi sanzionatori penali differiscono in modo sostanziale.

In questo contesto la Commissione propone di aggiungere la violazione delle misure restrittive dell'Unione alle sfere di criminalità di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE. Quando il Consiglio avrà raggiunto un accordo e il Parlamento europeo avrà dato la sua approvazione sull'aggiunta della violazione delle misure restrittive dell'Unione alle sfere di criminalità di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, la Commissione sarà nella posizione di proporre una direttiva nel quadro della procedura legislativa ordinaria, che potrebbe ravvicinare la definizione dei reati e delle sanzioni.

Alla luce dell'urgente necessità di far sì che le persone fisiche e le entità coinvolte nella violazione delle misure restrittive dell'Unione siano ritenute responsabili, la Commissione sta attualmente adottando anche una comunicazione provvista di un allegato che indica gli elementi principali che potrebbero essere contenuti in una futura direttiva sulle sanzioni penali per la violazione delle norme dell'Unione sulle misure restrittive⁹.

Le sezioni che seguono illustrano i problemi cui l'attuale proposta cerca di far fronte, unitamente alle loro cause di fondo e alle ripercussioni negative causate dalla situazione attuale. A ciò farà seguito una presentazione degli obiettivi della proposta e del suo valore aggiunto, ivi compresi i motivi che ne dimostrano la conformità ai criteri per l'aggiunta di una sfera di criminalità nell'articolo 83, paragrafo 1, TFUE.

2) Problemi affrontati dalla proposta

L'adozione di misure restrittive dell'Unione è aumentata nel corso degli ultimi decenni¹⁰ e lo stesso è avvenuto per i sistemi volti a eluderle, anche da parte dei soggetti destinatari di misure restrittive che sono dotati di risorse significative e in grado di ricorrere a "facilitatori" (avvocati, notai, ecc.) e "strumenti" (ad esempio strutture giuridiche complesse per nascondere la proprietà effettiva dei beni) al fine di sottrarsi alla loro applicazione.

A tale proposito, è di particolare importanza una relazione del 2021 della rete europea dei punti di contatto riguardante le persone responsabili di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra ("rete sul genocidio")¹¹. In base a una valutazione comparativa della situazione negli Stati membri, la relazione della rete sul genocidio mette in evidenza che, in pratica, sono molto poche le persone fisiche o giuridiche tenute effettivamente a rispondere della violazione delle misure restrittive dell'Unione¹². Tuttavia rileva altresì che "recentemente è possibile osservare una tendenza positiva nel numero di azioni avviate volte

⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio intitolata "Verso una direttiva sulle sanzioni penali per la violazione delle misure restrittive dell'Unione", COM(2022) 249 del 25.5.2022.

¹⁰ Cfr. la mappa delle sanzioni dell'UE, precedente nota 1.

¹¹ Decisione del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa all'istituzione di una rete europea di punti di contatto in materia di persone responsabili di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra (2002/494/JHA) Eurojust, rete sul genocidio, cfr. <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclkid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2>.

¹² Rete sul genocidio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis* (Azioni penali per violazioni di sanzioni (misure restrittive) nelle giurisdizioni nazionali: analisi comparativa), 2021, pag. 4. Una panoramica delle normative pertinenti degli Stati membri e degli Stati della rete di osservatori è fornita nell'allegato della relazione di esperti, cfr. https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf. Ai fini di una presentazione nel gruppo di lavoro del Consiglio "Cooperazione giudiziaria in materia penale" (COPEN), la relazione è stata altresì pubblicata nel documento del Consiglio 7274 del 16 marzo 2022.

ad assicurare il rispetto delle norme e nell'aumento di sanzioni imposte da determinate autorità nazionali"¹³.

Nonostante le tendenze positive in alcuni Stati membri, sembra che solo in pochi siano in corso procedimenti giudiziari relativi alla violazione delle misure restrittive dell'Unione¹⁴. Ciò può essere considerato come un indice del fatto che in molti Stati membri è stata accordata una priorità inadeguata alle attività di indagine e perseguimento della violazione delle misure restrittive dell'Unione. Inoltre le autorità di contrasto affrontano ostacoli significativi a causa della categoria specifica di trasgressori e vittime nonché della complessa natura (della combinazione) degli illeciti in esame.

Le violazioni delle misure restrittive dell'Unione sono spesso di carattere transnazionale. Una società può, ad esempio, acquistare attrezzature attraverso un intermediario straniero, pur sapendo che i veri fornitori sono paesi, entità e persone fisiche oggetto di misure restrittive¹⁵. Quanto al congelamento dei beni, ad esempio, un istituto bancario internazionale può agevolare il trasferimento di uno yacht "congelato" di cui è proprietario un soggetto destinatario di sanzioni. Tale trasferimento vietato potrebbe coinvolgere uno studio legale, che favorisce la commissione del reato attraverso la redazione di documenti per la vendita dello yacht e, in alcuni casi, un funzionario governativo corrotto che ne consente il cambio di proprietà. Il riciclaggio di denaro e/o le società di comodo potrebbero anch'essi costituire elementi che concorrono all'occultamento dell'origine del pagamento dello yacht.

Siccome spesso non si registrano vittime dirette della violazione delle misure restrittive, le relative attività di indagine e perseguimento dipendono dall'accertamento da parte delle autorità nazionali competenti. Inoltre le segnalazioni degli informatori¹⁶ o le denunce da parte delle organizzazioni della società civile¹⁷ svolgono un ruolo importante nella segnalazione delle violazioni delle misure restrittive.

Quanto all'interazione tra l'approccio degli Stati membri riguardo alla qualifica come reato delle violazioni delle misure restrittive dell'Unione e le misure di confisca, è opportuno notare che nella maggior parte degli Stati membri la confisca è possibile solo sulla base di una condanna penale o almeno di collegamenti accertati con attività criminali. Tuttavia, anche se in alcuni Stati membri la violazione delle misure restrittive è stata qualificata come reato, le differenze tra gli Stati membri possono portare a un approccio frammentato nei casi di natura transnazionale.

3) Cause di fondo dei problemi

I soggetti coinvolti in pratiche illecite riguardanti le misure restrittive dell'Unione possono trarre vantaggio dal fatto che gli Stati membri dispongono di sanzioni e definizioni molto diverse per la violazione delle misure restrittive dell'Unione nel quadro del loro diritto penale

¹³ Rete sul genocidio, "Azioni penali per violazioni di sanzioni (misure restrittive) nelle giurisdizioni nazionali: analisi comparativa", 2021, pag. 13.

¹⁴ Per una selezione delle cause, cfr. la relazione della rete sul genocidio intitolata "Azioni penali per violazioni di sanzioni (misure restrittive) nelle giurisdizioni nazionali: analisi comparativa", 2021, pag. 14.

¹⁵ Idem, pagg. 19-20.

¹⁶ Strumento di denuncia della violazione di sanzioni UE, *EU Sanctions Whistle-blower Tool*, disponibile all'indirizzo: <https://eusanctions.integrityline.com/frontpage>.

¹⁷ Un esempio a tale riguardo è costituito dalla causa "Lafarge" basata sulla denuncia da parte di due organizzazioni della società civile, unitamente a 11 ex dipendenti siriani di Lafarge oggetto di discussione nella relazione della rete sul genocidio intitolata "Azioni penali per violazioni di sanzioni (misure restrittive) nelle giurisdizioni nazionali: analisi comparativa", 2021, sezione 4.2., pag. 17. Causa numero 19-87.367, Corte di Cassazione (Francia), del 7 settembre 2021, traduzione inglese disponibile all'indirizzo https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/21.09.07_cour_de_cassation_decision.pdf.

e/o amministrativo¹⁸. Alcuni Stati membri utilizzano definizioni di ampia portata, ad esempio "violazione delle sanzioni delle Nazioni Unite e dell'UE" oppure "violazione dei regolamenti dell'UE"¹⁹. Altri Stati membri hanno adottato disposizioni più dettagliate che, ad esempio, forniscono un elenco delle condotte vietate²⁰.

In base alle risposte ricevute a un questionario distribuito dalla rete sul genocidio, alle ulteriori consultazioni²¹ e alle ricerche aggiuntive svolte dalla Commissione ai fini della presente proposta, è possibile concludere che in 13 Stati membri la violazione delle misure restrittive dell'Unione può configurarsi come reato o illecito amministrativo. I criteri secondo i quali la condotta è disciplinata in un modo piuttosto che nell'altro sono diversi in ciascuno Stato membro, ma sono solitamente correlati alla gravità (carattere grave) o determinati sotto il profilo qualitativo (intenzione, negligenza grave) o quantitativo (danno)²². In 12 Stati membri la violazione delle misure restrittive dell'Unione costituisce solo un reato. Tuttavia, in due Stati membri, l'illecito specifico della violazione delle misure restrittive dell'Unione può comportare solo sanzioni amministrative²³.

Tabella: Classificazione della violazione delle misure restrittive dell'Unione

Classificazione della violazione delle misure restrittive dell'Unione	Stati membri
La violazione di misure restrittive costituisce reato o illecito amministrativo	BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, IT, LT, AT, PL, RO, SI
La violazione di misure restrittive costituisce reato	DK, FR, HR, CY, LV, LU, HU, MT, NL, PT, FI, SE
La violazione di misure restrittive costituisce illecito amministrativo	ES, SK

Per quanto riguarda le pene detentive, in 14 Stati membri la loro durata massima è compresa tra due e cinque anni mentre in otto Stati membri le pene massime possibili sono comprese tra otto e 12 anni²⁴. La massima sanzione pecuniaria che può essere comminata per la violazione

¹⁸ Idem, sezione 5, pag. 22.

¹⁹ Ad esempio, l'articolo 459 del codice doganale francese (*Code des douanes*) prevede che "qualsiasi persona che violi o tenti di violare le misure restrittive finanziarie ed economiche stabilite i) a livello dell'UE a norma dell'articolo 215 TFUE o ii) sulla base di accordi internazionali ratificati dalla Francia è passibile di una pena pari fino a cinque anni di reclusione. Le persone giuridiche possono anch'esse essere perseguite per tali illeciti", cfr. la relazione della rete sul genocidio intitolata "Azioni penali per violazioni di sanzioni (misure restrittive) nelle giurisdizioni nazionali: analisi comparativa", 2021, allegato. Per la versione originale francese, cfr. <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071570/?msclkiid=ad92a692cece11ec9180daeb34a1af50>. Belgio, Cipro, Repubblica ceca e Lituania hanno adottato disposizioni analoghe, cfr. la relazione della rete sul genocidio intitolata "Azioni penali per violazioni di sanzioni (misure restrittive) nelle giurisdizioni nazionali: analisi comparativa", 2021, allegato.

²⁰ Ad esempio l'articolo 18, paragrafo 2, e l'articolo 19, paragrafo 5, della legge tedesca sul commercio estero e i pagamenti (*Außenwirtschaftsgesetz*), cfr. https://www.gesetze-im-internet.de/awg_2013/?msclkiid=77c4bc27ced011ecad0f49edf9add31e. Gli altri Stati membri il cui diritto nazionale non si limita semplicemente a qualificare come reato le violazioni delle misure restrittive dell'Unione sono, ad esempio, l'Ungheria e la Slovenia; cfr. la relazione della rete sul genocidio intitolata "Azioni penali per violazioni di sanzioni (misure restrittive) nelle giurisdizioni nazionali: analisi comparativa", 2021, sezione 5, allegato.

²¹ Rete sul genocidio, "Azioni penali per violazioni di sanzioni (misure restrittive) nelle giurisdizioni nazionali: analisi comparativa", 2021, allegato.

²² Rete sul genocidio, "Azioni penali per violazioni di sanzioni (misure restrittive) nelle giurisdizioni nazionali: analisi comparativa", 2021, sezione 5.1., pag. 22.

²³ Idem.

²⁴ Idem, sezione 5.2., pag. 23.

delle misure restrittive dell'Unione (a seguito di reato o illecito amministrativo) varia in modo considerevole tra gli Stati membri, andando da 1 200 EUR a 500 000 EUR²⁵. 14 Stati membri prevedono la responsabilità delle persone giuridiche per la violazione delle misure restrittive dell'Unione²⁶. 12 Stati membri prevedono sanzioni amministrative, segnatamente di carattere pecuniario, che possono essere comminate alle persone giuridiche qualora i loro dipendenti (o almeno i dirigenti) violino le sanzioni²⁷. Le sanzioni pecuniarie massime per le persone giuridiche sono comprese tra 133 000 EUR e 37,5 milioni di EUR²⁸.

Infine la violazione delle misure restrittive dell'Unione è perseguita penalmente anche in alcuni paesi terzi, quali il Canada²⁹ e gli Stati Uniti. Il dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti dispone di competenza penale sulla violazione deliberata di misure restrittive conformemente alla legge statunitense sui poteri economici in caso di emergenza internazionale (IEEPA, "International Emergency Economic Powers Act")³⁰ e alla legge statunitense sugli scambi commerciali con i paesi ostili ("Trading with the Enemy Act")³¹. In virtù dell'articolo 206 dell'IEEPA, le sanzioni penali in caso di violazione deliberata delle misure restrittive prevedono una pena detentiva massima di 20 anni e una sanzione pecuniaria massima pari a 1 milione di USD³². Le autorità statunitensi hanno comminato sanzioni pecuniarie considerevoli per la violazione delle misure restrittive.

4) Conseguenze negative della situazione attuale

In assenza di autorità giudiziarie e di contrasto che dispongano delle risorse e degli strumenti opportuni per svolgere attività di prevenzione, accertamento, indagine e perseguimento della violazione delle misure restrittive dell'Unione, le persone fisiche e giuridiche designate i cui beni sono congelati continuano in pratica a poter accedere ai loro beni e sostenere i regimi oggetto delle misure restrittive dell'Unione.

Inoltre il fatto che gli Stati membri dispongano di definizioni molto diverse di "violazione delle misure restrittive dell'Unione" e prevedano sanzioni eterogenee per tale violazione nel quadro del loro diritto penale e/o amministrativo è indice che la medesima violazione potrebbe essere oggetto di sanzioni diverse, a livelli di applicazione diversi. Sotto il profilo politico, ciò indebolisce l'attuazione delle misure restrittive dell'Unione e compromette la credibilità degli obiettivi della stessa.

²⁵ Idem, sezione 5.1., pag. 24.

²⁶ Idem, in base alla relazione della rete sul genocidio e alle ulteriori indagini da parte della Commissione.

²⁷ Idem, sezione 5.3., pag. 24

²⁸ Idem, sezione 5.1., pag. 24.

²⁹ Rete sul genocidio, "Azioni penali per violazioni di sanzioni (misure restrittive) nelle giurisdizioni nazionali: analisi comparativa", 2021, pag. 13.

³⁰ Titolo 50, articoli da 1701 a 1706, dello *United States Code* (2011). Servizio di ricerca del Congresso degli Stati Uniti, *The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution and Use*, marzo 2022, disponibile all'indirizzo <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618/8>.

³¹ Titolo 50, articoli da 4301 a 4341, dello *United States Code* (2009).

³² Articolo 206 dell'IEEPA: articolo 510.701 "Sanzioni": "a) L'articolo 206 della legge sui poteri economici in caso di emergenza internazionale (titolo 50, articolo 1705, dello *United States Code*) (IEEPA) è applicabile in caso di violazione di quanto disposto da qualsiasi autorizzazione, decisione, regolamento, ordinanza, direttiva o istruzione emessi dal Segretario al Tesoro oppure in virtù di indicazioni o autorizzazioni di quest'ultimo a norma della presente parte o in altro modo in virtù dell'IEEPA [...] 3) Una persona che commetta deliberatamente, tenti di commettere deliberatamente, concorra a commettere deliberatamente oppure favorisca o incoraggi la commissione di una violazione di qualsiasi autorizzazione, ordinanza, regolamento o divieto può, a seguito di condanna, essere soggetta a una pena pecuniaria non superiore a 1 milione di USD o, se si tratta di persona fisica, essere soggetta a una pena detentiva non superiore a 20 anni, oppure a entrambe."

Infine i proventi derivanti dallo sfruttamento di beni e risorse naturali oggetto di scambi in violazione delle misure restrittive dell'Unione possono altresì consentire alle persone fisiche e alle entità cui tali misure sono rivolte di acquistare armi con le quali potrebbero commettere reati³³. La violazione delle restrizioni all'importazione potrebbe inoltre contribuire allo sfruttamento illegale di beni e risorse naturali nel paese oggetto di tali misure restrittive³⁴, con conseguenti danni sociali e ambientali.

5) Obiettivi della proposta

In tale contesto e alla luce dell'urgente necessità di porre fine all'impunità per le violazioni delle misure restrittive a seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, la presente proposta mira ad avviare la procedura di cui all'articolo 83, paragrafo 1, terzo comma, TFUE. In conformità di tale procedura, in funzione dell'evoluzione della criminalità, il Consiglio può adottare una decisione che individua altre sfere di criminalità che rispondono ai criteri di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE. Dovrebbe trattarsi di "sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni"³⁵. Il Consiglio delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo.

L'articolo 83, paragrafo 1, TFUE attualmente non consente di stabilire norme minime riguardanti la definizione e le sanzioni per qualsiasi violazione, ivi compresa l'elusione, delle misure restrittive dell'Unione poiché la violazione di tali misure, in quanto tale, non rientra ancora tra le sfere di criminalità elencate nell'articolo in esame. Le sfere di criminalità attualmente elencate sono il terrorismo, la tratta degli esseri umani, lo sfruttamento sessuale dei minori, il traffico di stupefacenti, il traffico di armi, la corruzione, il riciclaggio di denaro, la contraffazione di mezzi di pagamento, la criminalità informatica e la criminalità organizzata. La violazione delle misure restrittive dell'Unione può tuttavia essere correlata a reati rientranti in alcune sfere di criminalità elencate, quali il terrorismo e il riciclaggio di denaro.

I criteri di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE relativi alla dimensione transnazionale di una sfera di criminalità, segnatamente il carattere o le implicazioni dei reati e la particolare necessità di combatterli su basi comuni, sono interconnessi e non dovrebbero essere valutati singolarmente. In caso di violazione delle misure restrittive dell'Unione, tali criteri sono soddisfatti per le ragioni esposte di seguito.

- In primo luogo la violazione delle misure restrittive dell'Unione dovrebbe essere considerata come una sfera di criminalità al fine di garantire l'attuazione efficace della politica dell'Unione sulle misure restrittive. La violazione delle misure restrittive è già qualificata come reato dalla maggior parte degli Stati membri. Tra gli Stati membri che qualificano la violazione delle misure restrittive come reato, alcuni hanno adottato definizioni di ampia portata, quali "violazione delle sanzioni delle Nazioni Unite e dell'UE" oppure "violazione dei regolamenti dell'UE", mentre altri hanno adottato disposizioni più dettagliate che, ad esempio, forniscono un elenco delle condotte vietate. I criteri secondo i quali le condotte sono disciplinate dal diritto

³³ Rete sul genocidio, "Azioni penali per violazioni di sanzioni (misure restrittive) nelle giurisdizioni nazionali: analisi comparativa", 2021, pag. 14.

³⁴ Idem, pag. 5.

³⁵ Articolo 83, paragrafo 1, TFUE.

penale variano tra gli Stati membri ma riguardano solitamente la loro gravità (carattere grave), determinata sotto il profilo qualitativo (intenzione, negligenza grave) o quantitativo (danni).

- In secondo luogo si tratta di una sfera di criminalità particolarmente grave, caratterizzata da una gravità simile a quella delle sfere di criminalità già elencate nell'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, in quanto può far perdurare le minacce alla pace e alla sicurezza internazionali, compromettere il consolidamento e il sostegno della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti dell'uomo, e comportare ingenti danni economici, sociali e ambientali. Le persone giuridiche e fisiche designate i cui beni sono congelati continuano in pratica a poter accedere ai loro beni e a sostenere i regimi oggetto di misure restrittive. In modo analogo, i proventi dello sfruttamento delle risorse naturali scambiate in violazione delle misure restrittive dell'Unione possono anch'essi consentire ai regimi oggetto di tali misure di acquistare le armi con le quali commettono reati. La violazione delle misure restrittive dell'Unione potrebbe inoltre contribuire allo sfruttamento illegale di beni e risorse naturali nel regime oggetto di tali misure restrittive.
- In terzo luogo, le violazioni delle misure restrittive dell'Unione sono caratterizzate da una dimensione transnazionale evidente e talvolta persino intrinseca. Non solo sono generalmente commesse da persone fisiche e giuridiche che operano su scala mondiale ma, in alcuni casi, le misure restrittive dell'Unione, quali le restrizioni all'esportazione e all'importazione e le restrizioni sui servizi bancari, vietano persino le operazioni transfrontaliere. Di conseguenza, per definizione, la loro violazione costituisce una condotta di carattere transnazionale che richiede una risposta transfrontaliera comune a livello dell'Unione.
- In quarto luogo, il fatto che gli Stati membri dispongano di definizioni e sanzioni molto diverse per la violazione delle misure restrittive dell'Unione nel quadro del loro diritto penale e/o amministrativo induce a ritenere che la medesima violazione possa essere oggetto di sanzioni diverse, a livelli di applicazione diversi. Ciò compromette gli obiettivi dell'Unione in materia di salvaguardia della pace e della sicurezza internazionali e di difesa dei valori comuni dell'Unione. Sussiste pertanto la particolare necessità di un'azione comune a livello dell'Unione volta ad affrontare la violazione delle misure restrittive dell'Unione attraverso il diritto penale.
- In quinto luogo, le diverse definizioni di violazione delle misure restrittive dell'Unione e l'eterogeneità delle sanzioni per tale violazione nel quadro del diritto penale e/o amministrativo degli Stati membri rappresenta un ostacolo all'applicazione coerente della politica dell'Unione sulle misure restrittive. Possono persino comportare una scelta opportunistica del foro da parte dei trasgressori e, in ultima analisi, la loro impunità perché tali persone potrebbero decidere di svolgere le loro attività negli Stati membri che prevedono risposte meno severe alla violazione delle misure restrittive dell'Unione. L'armonizzazione aumenterebbe altresì l'effetto deterrente delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione.

Oltre al rispetto dei criteri di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, l'azione comune a livello dell'Unione non favorirebbe la parità di condizioni solo tra gli Stati membri ma anche a livello globale e contribuirebbe alla cooperazione delle autorità giudiziarie e di contrasto nella lotta contro la violazione delle misure restrittive.

Come sarà ulteriormente illustrato in appresso, la proposta di aggiungere la violazione delle misure restrittive dell'Unione alle sfere di criminalità di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE

integra la proposta della Commissione³⁶ volta a rivedere la direttiva relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea nonché la decisione del Consiglio concernente gli uffici per il recupero dei beni³⁷. La nuova proposta di direttiva sulla confisca e sul recupero dei beni si applicherebbe alla violazione delle misure restrittive dell'Unione nella misura in cui tale illecito sia armonizzato nel quadro del diritto dell'Unione.

Una volta che il Consiglio, dopo aver ottenuto l'approvazione del Parlamento europeo, avrà convenuto di aggiungere la violazione delle misure restrittive dell'Unione alle sfere di criminalità di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE la Commissione potrà proporre una direttiva sulla violazione delle misure restrittive dell'Unione nel quadro della procedura legislativa ordinaria. Come già menzionato, attualmente la Commissione sta altresì adottando una comunicazione provvista di un allegato in cui sono indicati gli elementi principali che potrebbero essere contenuti in una futura direttiva relativa alle sanzioni penali per la violazione delle norme dell'Unione sulle misure restrittive³⁸.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

L'articolo 2 TUE stabilisce i valori comuni dell'Unione, ossia dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani. La corretta applicazione delle misure restrittive, anche attraverso misure di diritto penale volte ad affrontare la violazione di misure restrittive, sostiene la difesa di tali valori comuni all'interno e all'esterno dell'Unione.

L'Unione costituisce inoltre uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi sistemi giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri. Essa mira a garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure che includono la prevenzione e la lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia. In virtù dell'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni.

Come precedentemente illustrato, la possibilità di consentire il ravvicinamento delle definizioni e delle sanzioni penali per la violazione delle misure restrittive dell'Unione integrerà la proposta della Commissione per una direttiva sulla confisca e sul recupero dei

³⁶ Commissione europea, proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla confisca e sul recupero dei beni, COM(2022) 245 del 25.5.2022.

³⁷ 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.

³⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio intitolata "Verso una direttiva sulle sanzioni penali per la violazione delle misure restrittive dell'Unione", COM(2022) 249 del 25.5.2022.

beni, che attui la strategia per l'Unione della sicurezza³⁹ e la strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata⁴⁰.

La presente proposta intende rafforzare le capacità delle autorità nazionali per il tracciamento e l'individuazione, il congelamento e la gestione dei beni che costituiscono proventi o beni strumentali di reato. Stabilisce inoltre un quadro giuridico rafforzato sulla confisca che comprende casi specifici in cui non è possibile la condanna per reati specifici.

La nuova proposta contribuisce inoltre all'attuazione efficace delle misure restrittive in quanto impone agli Stati membri di consentire il tracciamento e l'individuazione dei beni collegati alle violazioni delle misure restrittive dell'Unione quali definite nel quadro del diritto nazionale e rende le norme riviste sulla confisca e sul recupero dei beni applicabili al reato costituito dalla violazione delle misure restrittive dell'Unione.

A seguito dell'adozione di una direttiva per il ravvicinamento delle definizioni e delle sanzioni relative alla violazione delle misure restrittive dell'Unione, i cui possibili elementi sono ulteriormente discussi nella comunicazione sopraccitata, anch'essa adottata in data odierna, le norme riguardanti il tracciamento e l'individuazione, il congelamento e la gestione nonché le misure in materia di confisca diventerebbero applicabili ai beni correlati alla violazione delle misure restrittive dell'Unione. In ultima analisi, i proventi derivanti dalla violazione delle misure restrittive dell'Unione, ad esempio qualora persone fisiche e giuridiche mettessero a disposizione fondi ai soggetti destinatari di sanzioni finanziarie (vale a dire il congelamento dei beni), potrebbero divenire oggetto di misure di confisca. Allo stesso tempo, i beni strumentali utilizzati per violare le misure restrittive potrebbero anch'essi divenire oggetto di confisca.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

Regolamenti del Consiglio sulle misure restrittive dell'Unione

L'istituzione di norme minime riguardanti la definizione, nell'ambito del diritto penale, di violazione delle misure restrittive e le sanzioni relative a tale violazione in base all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE rafforzerebbe l'attuazione delle misure restrittive negli Stati membri, integrando pertanto le misure adottate in conformità dell'articolo 29 TUE e dell'articolo 215 TFUE. La Commissione e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza hanno proposto di rafforzare la disposizione sulle sanzioni di cui ai regolamenti (UE) n. 833/2014 e (UE) n. 269/2014 nel quadro del sesto pacchetto di misure restrittive in risposta all'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia. Le disposizioni modificate obbligherebbero gli Stati membri a stabilire le norme relative alle sanzioni da applicare, ivi comprese le opportune sanzioni penali, in caso di violazione di tali regolamenti e ad adottare tutte le misure necessarie per assicurarne l'applicazione. Le sanzioni devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive. Gli Stati membri devono inoltre prevedere misure adeguate in materia di confisca dei proventi derivanti da tali violazioni. Tuttavia, come precedentemente osservato, l'articolo 29 TUE e l'articolo 215 TFUE non costituiscono una base giuridica per il ravvicinamento né delle definizioni penali né dei tipi e livelli delle sanzioni penali.

³⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza, COM(2020) 605 final del 24.7.2020.

⁴⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni intitolata "Strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025", COM(2021) 70 final del 14.4.2021.

Comunicazione della Commissione del 2021 intitolata "Il sistema economico e finanziario europeo"

Nella sua comunicazione del 2021 intitolata "Il sistema economico e finanziario europeo: promuovere l'apertura, la forza e la resilienza"⁴¹, la Commissione osserva che l'applicazione [delle misure restrittive dell'Unione] nell'UE non è uniforme come dovrebbe. Ciò non solo crea distorsioni nel mercato unico, in quanto le imprese dell'Unione, tra cui anche le controllate UE di società estere, possono trovare il modo di aggirare le misure restrittive ma genera anche incertezza tra gli operatori. Come citato, un'attuazione incoerente compromette l'efficacia [delle misure restrittive dell'Unione] e la capacità dell'Unione di parlare con una sola voce. Tra le altre iniziative, la strategia richiede un'ulteriore attività di coordinamento tra la Commissione e gli Stati membri per garantire che le sanzioni nazionali in caso di violazione delle misure restrittive dell'UE siano efficaci, proporzionate e dissuasive.

2) BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

• **Base giuridica**

In virtù dell'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni. Dette sfere di criminalità, elencate in tale articolo, sono le seguenti: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata. Nella sua formulazione attuale, l'elenco in esame non consente di stabilire norme minime relative alla definizione di violazione delle misure restrittive e alle sanzioni per tale violazione.

La presente proposta mira ad avviare la procedura di cui all'articolo 83, paragrafo 1, terzo comma, TFUE. Conformemente a tale procedura, in funzione dell'evoluzione della criminalità, il Consiglio può adottare una decisione che individua altre sfere di criminalità che rispondono ai criteri di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, in questo caso la violazione delle misure restrittive dell'Unione. Il Consiglio delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo. La motivazione che illustra il modo in cui i criteri specificati nell'articolo 83, paragrafo 1, TFUE sono soddisfatti nel caso in esame è stata discussa nella precedente sezione 1.5.

• **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

L'obiettivo della presente decisione, segnatamente l'aggiunta della violazione delle misure restrittive dell'Unione alle sfere di criminalità di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE deve essere conseguito a livello dell'Unione. È pertanto conforme al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 TUE. In questo caso particolare, la necessità di un'azione a livello dell'Unione è

⁴¹ COM(2021) 32 final del 19.1.2021.

stata ulteriormente dimostrata nella discussione del motivo per il quale sono soddisfatti i criteri di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE (sezione 1.5 soprariportata).

- **Proporzionalità**

In ottemperanza al principio di proporzionalità, qualsiasi misura proposta dalla Commissione dovrebbe limitarsi a quanto è necessario per conseguire l'obiettivo. La decisione di aggiungere la violazione delle misure restrittive dell'Unione all'elenco dei reati dell'UE di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE sarebbe proporzionata alla luce del fatto che i criteri specificati nell'articolo 83, paragrafo 1, TFUE sono soddisfatti. Tale decisione non pregiudicherebbe inoltre le azioni che potrebbero essere intraprese in una seconda fase. In particolare non determina né pregiudica l'ambito di applicazione e il contenuto delle norme di diritto derivato che potrebbero essere successivamente proposte.

- **Scelta dell'atto giuridico**

La presente proposta mira ad avviare la procedura di cui all'articolo 83, paragrafo 1, terzo comma. In conformità con tale procedura, in funzione dell'evoluzione della criminalità, il Consiglio può adottare una decisione che individui altre sfere di criminalità che rispondono ai criteri di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, in questo caso la violazione delle misure restrittive. Esso delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo.

3) RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Assunzione e uso di perizie**

A seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, la Commissione ha istituito la task force "*Freeze and Seize*" all'inizio di marzo 2022. Essa mira a garantire il coordinamento tra gli Stati membri nell'attuazione delle misure restrittive dell'Unione riguardanti le persone fisiche e giuridiche russe e bielorusse oggetto di sanzioni come pure a esaminare l'interazione tra le misure di diritto penale e le misure restrittive dell'Unione. Tali scambi di opinioni hanno compreso incontri con le autorità nazionali competenti per l'applicazione delle sanzioni, Eurojust e la rete sul genocidio⁴², il cui segretariato è presso Eurojust.

Un sottogruppo specifico della task force "*Freeze and Seize*" è dedicato al rafforzamento dell'attuazione delle misure restrittive dell'Unione. In particolare affronta le questioni sollevate dalle autorità nazionali ed esamina i possibili modi per individuare i beni in modo proattivo. Partecipano a tale sottogruppo i rappresentanti e le autorità nazionali competenti degli Stati membri. Durante gli scambi di opinioni svolti nel contesto di tale sottogruppo, sono emerse in diverse occasioni le difficoltà nel far sì che le persone fisiche e giuridiche coinvolte nella violazione delle misure restrittive dell'Unione siano ritenute responsabili. I partecipanti a tali scambi si sono altresì espressi a favore di un approccio comune in ambito penale alla violazione delle misure restrittive dell'Unione.

⁴² Eurojust, rete sul genocidio, cfr. <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msckid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2>.

La necessità di tale approccio comune è dimostrata in particolare da una relazione elaborata dalla rete sul genocidio⁴³ e pubblicata nel dicembre 2021. Tale relazione mette in evidenza la necessità di qualificare come reato la violazione delle misure restrittive dell'Unione al fine di garantire che le persone fisiche o giuridiche responsabili di tali violazioni siano tenute a rispondere in modo efficace delle loro azioni⁴⁴. Conclude inoltre che "le azioni penali per le violazioni di sanzioni possono fornire una rete di sicurezza al fine di evitare l'impunità", segnatamente per quanto riguarda il collegamento con i principali reati internazionali⁴⁵.

I dibattiti in seno al sottogruppo della task force sulle indagini e sulla confisca hanno dimostrato l'importanza di un approccio e un coordinamento proattivi tra le autorità competenti per l'applicazione delle misure restrittive dell'Unione. Le unità di informazione finanziaria, le autorità di contrasto e le autorità doganali, unitamente ai partner internazionali, alla società civile e ai giornalisti d'inchiesta, dovrebbero cooperare e scambiarsi informazioni al fine di ottenere gli indizi che consentiranno alle autorità di contrasto di avviare le indagini.

Il 13 maggio 2022 la Commissione ha inoltre consultato il suo gruppo di esperti sulla politica penale dell'UE⁴⁶ che ha accolto l'idea di armonizzare le definizioni e le sanzioni a livello dell'Unione.

- **Valutazione d'impatto**

Data l'eccezionale urgenza non è stato possibile effettuare una valutazione d'impatto e l'obbligo pertinente è stato revocato. La proposta di aggiungere la violazione delle misure restrittive alle sfere di criminalità di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE non ha di per sé alcun impatto sui governi nazionali, sulle autorità locali o regionali né sui cittadini e sugli operatori economici.

- **Diritti fondamentali**

La presente proposta non determina né pregiudica l'ambito di applicazione e il contenuto delle norme di diritto derivato che devono essere successivamente proposte dalla Commissione quando il Consiglio avrà deciso, dopo aver ottenuto l'approvazione del Parlamento europeo, di aggiungere la violazione delle misure restrittive dell'Unione all'elenco dei reati dell'UE nel quadro dell'articolo 83, paragrafo 1, TFUE. Ai fini del ravvicinamento delle sanzioni e definizioni penali dovranno essere tenute in considerazione le differenze tra i sistemi giudiziari penali degli Stati membri, anche per quanto riguarda le sanzioni. Inoltre la direttiva successiva dovrebbe rispettare i diritti fondamentali e i principi di cui alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta")⁴⁷.

⁴³ Rete sul genocidio, *Expert Report on Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021 (relazione di esperti riguardante le azioni penali per violazioni di sanzioni (misure restrittive) nelle giurisdizioni nazionali: analisi comparativa).

⁴⁴ Idem, pag. 4.

⁴⁵ Idem, pag. 26.

⁴⁶ Commissione europea, gruppo di esperti sulla politica penale dell'UE,

<https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2760&msckid=56005123cfaf11ec8de3edb643537b59&lang=it>.

⁴⁷ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 391).

4) INCIDENZA SUL BILANCIO

La presente proposta di aggiungere la violazione delle misure restrittive dell'Unione alle sfere di criminalità di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE non comporta di per sé alcun onere amministrativo o finanziario per l'UE, i governi nazionali, le autorità locali o regionali, i cittadini o gli operatori economici.

5) ALTRI ELEMENTI

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

Articolo 1

In conformità dell'articolo 1, la violazione delle misure restrittive dell'Unione sarà aggiunta alle sfere di criminalità ai sensi dell'articolo 83, paragrafo 1, TFUE.

Articolo 2

L'articolo 2 contiene disposizioni relative all'entrata in vigore della decisione del Consiglio. Alla luce dell'urgente necessità di intervento, l'entrata in vigore avviene il primo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione 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

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 83, paragrafo 1, terzo comma,

vista la proposta della Commissione europea,

vista l'approvazione del Parlamento europeo⁴⁸,

considerando quanto segue:

- 1) Obiettivo della presente decisione è aggiungere la 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).
- 2) L'articolo 29 del trattato sull'Unione europea (TUE) prevede che il Consiglio possa adottare decisioni che definiscono la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica, ivi comprese le misure restrittive.
- 3) L'articolo 215 TFUE consente al Consiglio di adottare misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali oppure di adottare misure che prevedono l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi, sulla base di una decisione a norma dell'articolo 29 TUE. Gli Stati membri dovrebbero prevedere sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive in caso di violazione dei regolamenti del Consiglio sulle misure restrittive dell'Unione.
- 4) Ai fini della presente decisione, le misure restrittive dell'Unione consistono in misure che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 29 TUE e dell'articolo 215 TFUE, quali ad esempio le misure in materia di congelamento di fondi e risorse economiche, i divieti riguardanti la messa a disposizione di fondi e risorse economiche, i divieti di ingresso nel territorio di uno Stato membro dell'Unione europea nonché le misure economiche settoriali e gli embarghi sulle armi.
- 5) Gli Stati membri dovrebbero prevedere sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive in caso di violazione di qualsiasi misura restrittiva dell'Unione, compresi gli obblighi, ad esempio di segnalazione, ivi stabiliti. Tali sanzioni dovrebbero inoltre far fronte all'elusione delle misure restrittive dell'Unione.
- 6) La Commissione ha garantito il coordinamento tra gli Stati membri e le agenzie dell'UE nell'attuazione delle misure restrittive adottate nel contesto dell'aggressione

⁴⁸ GU C [...] del [...], pag. [...].

dell'Ucraina da parte della Russia e ha esaminato l'interazione tra le misure restrittive e quelle di diritto penale.

- 7) L'articolo 83, paragrafo 1, TFUE attualmente non consente di stabilire norme minime riguardanti la definizione di violazione delle misure restrittive dell'Unione e le relative sanzioni, poiché la violazione di dette misure, in quanto tale, non rientra ancora tra le sfere di criminalità elencate nell'articolo in esame. Le sfere di criminalità attualmente elencate sono il terrorismo, la tratta degli esseri umani, lo sfruttamento sessuale dei minori, il traffico di stupefacenti, il traffico di armi, la corruzione, il riciclaggio di denaro, la contraffazione di mezzi di pagamento, la criminalità informatica e la criminalità organizzata. La violazione delle misure restrittive dell'Unione può tuttavia essere correlata a reati rientranti in alcune sfere di criminalità elencate, quali il terrorismo e il riciclaggio di denaro.
- 8) I criteri di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE relativi alla dimensione transnazionale di una sfera di criminalità, segnatamente il carattere o le implicazioni dei reati e la particolare necessità di combatterli su basi comuni, sono interconnessi e non dovrebbero essere valutati singolarmente.
- 9) La violazione delle misure restrittive dovrebbe essere considerata una sfera di criminalità, al fine di garantire l'efficace attuazione della politica dell'Unione sulle misure restrittive. La violazione delle misure restrittive è già qualificata come reato dalla maggior parte degli Stati membri. Alcuni Stati membri che qualificano come reato la violazione delle misure restrittive hanno adottato definizioni di ampia portata, quali "violazione delle sanzioni delle Nazioni Unite e dell'UE" oppure "violazione dei regolamenti dell'UE", mentre altri hanno adottato disposizioni più dettagliate che, ad esempio, forniscono un elenco delle condotte vietate. I criteri secondo i quali le condotte sono disciplinate dal diritto penale variano tra gli Stati membri, ma riguardano solitamente la loro gravità (carattere grave), determinata sotto il profilo qualitativo (intenzione, negligenza grave) o quantitativo (danni).
- 10) La violazione delle misure restrittive dell'Unione è una sfera di criminalità particolarmente grave, caratterizzata da un gravità simile a quella delle sfere di criminalità già elencate nell'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, in quanto può far perdurare le minacce alla pace e alla sicurezza internazionali, compromettere il consolidamento e il sostegno della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti dell'uomo, e comportare ingenti danni economici, sociali e ambientali. A causa di tali violazioni, le persone fisiche e le entità i cui beni sono congelati o le cui attività sono soggette a restrizioni continuano a poter accedere ai loro beni e sostenere i regimi oggetto delle misure restrittive o continuano ad accedere ai fondi statali che sono stati presumibilmente oggetto di appropriazione indebita. Analogamente, i proventi dello sfruttamento di beni e risorse naturali oggetto di scambi in violazione delle misure restrittive dell'Unione possono anch'essi consentire ai regimi oggetto di tali misure di acquistare le armi con le quali commettere i reati. La violazione delle misure restrittive dell'Unione in materia commerciale potrebbe inoltre contribuire allo sfruttamento illegale delle risorse naturali nella giurisdizione oggetto di tali misure.
- 11) Nella sua risoluzione 1196 (1998), del 16 settembre 1998, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha messo in evidenza l'importanza di rafforzare l'efficacia degli embarghi sulle armi quale strumento per ridurre la disponibilità delle armi che permettono di portare avanti i conflitti armati. Ha inoltre incoraggiato gli Stati a considerare, quale strumento per l'adempimento dei loro obblighi in materia di esecuzione delle decisioni del Consiglio di sicurezza relative agli embarghi sulle armi,

l'adozione di normative o altre misure giuridiche che qualificano come reato la violazione degli embarghi sulle armi stabiliti dal Consiglio di sicurezza.

- 12) Il fatto che gli Stati membri dispongano di definizioni e sanzioni molto diverse per la violazione delle misure restrittive dell'Unione nel quadro del loro diritto penale e/o amministrativo induce a ritenere che la medesima violazione possa essere oggetto di sanzioni diverse, a livelli di applicazione diversi. Ciò compromette gli obiettivi dell'Unione in materia di salvaguardia della pace e della sicurezza internazionali e di difesa dei valori comuni dell'Unione. Sussiste pertanto la particolare necessità di un'azione comune a livello dell'Unione volta ad affrontare la violazione delle misure restrittive dell'Unione attraverso il diritto penale.
- 13) Le violazioni delle misure restrittive dell'Unione sono caratterizzate da una dimensione transnazionale evidente e, talvolta, persino intrinseca. Non solo sono generalmente commesse da persone fisiche e giuridiche che operano su scala mondiale ma, in alcuni casi, le misure restrittive dell'Unione, quali le restrizioni sui servizi bancari, vietano persino le operazioni transfrontaliere. Di conseguenza, per definizione, la loro violazione costituisce una condotta di carattere transnazionale che richiede una risposta transfrontaliera comune a livello dell'Unione.
- 14) Le diverse definizioni di violazione delle misure restrittive dell'Unione e l'eterogeneità delle sanzioni per tale violazione nel quadro del diritto penale e/o amministrativo degli Stati membri rappresentano un ostacolo all'applicazione coerente della politica dell'Unione sulle misure restrittive. Possono persino comportare una scelta opportunistica del foro da parte dei trasgressori e la loro impunità perché tali persone potrebbero decidere di svolgere le loro attività negli Stati membri che prevedono risposte meno severe alla violazione delle misure restrittive dell'Unione. L'armonizzazione aumenterebbe altresì l'effetto deterrente delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione.
- 15) La violazione delle misure restrittive dell'Unione dovrebbe pertanto costituire una "sfera di criminalità" in quanto risponde ai criteri di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE.
- 16) Un'azione comune a livello dell'Unione non solo favorirebbe condizioni di parità tra gli Stati membri e rafforzerebbe la cooperazione delle autorità di contrasto e giudiziarie nel far fronte alla violazione delle misure restrittive dell'Unione ma favorirebbe anche la parità di condizioni a livello globale in termini di cooperazione delle autorità di contrasto e giudiziarie con i paesi terzi in materia di violazione delle misure restrittive dell'Unione.
- 17) L'obiettivo della presente decisione, segnatamente l'aggiunta della violazione delle misure restrittive dell'Unione alle sfere di criminalità di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, deve essere conseguito a livello dell'Unione. È pertanto conforme al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 TUE. La presente decisione si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.
- 18) L'ampliamento dell'elenco delle sfere di criminalità di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE affinché comprenda la violazione delle misure restrittive dell'Unione è pertanto necessario, in una prima fase, al fine di consentire, in una seconda fase, l'adozione di norme di diritto derivato sostanziale che stabiliscano, tra l'altro, norme minime sulle definizioni e sanzioni relative alla violazione delle misure restrittive dell'Unione.

- 19) La presente decisione non dovrebbe incidere sulle azioni che possono essere intraprese in una seconda fase. In particolare non dovrebbe determinare né pregiudicare l'ambito di applicazione e il contenuto delle norme di diritto derivato che dovranno essere successivamente proposte.
- 20) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al TUE e al TFUE, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolata, né è soggetta alla sua applicazione.
- 21) [mancata partecipazione:] A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al TUE e al TFUE, e fatto salvo l'articolo 4 di tale protocollo, l'Irlanda non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolata, né è soggetta alla sua applicazione.
- OPPURE [partecipazione:] A norma dell'articolo 3 del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al TUE e al TFUE, [con lettera del ...] l'Irlanda ha notificato che desidera partecipare all'adozione e all'applicazione della presente decisione.
- 22) La presente decisione dovrebbe entrare in vigore con urgenza il giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* al fine di consentire con urgenza l'adozione di norme di diritto derivato che stabiliscano norme minime sulle definizioni e sanzioni relative alla violazione delle misure restrittive dell'Unione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La violazione delle misure restrittive dell'Unione costituisce una sfera di criminalità ai sensi dell'articolo 83, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Articolo 2

La presente decisione entra in vigore il primo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il Presidente*