



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 28 giugno 2022
(OR. en)

10287/22

**Fascicolo interistituzionale:
2022/0176 (NLE)**

**JAI 899
COPEN 246
DROIPEN 89**

ATTI LEGISLATIVI ED ALTRI STRUMENTI

Oggetto: DECISIONE DEL CONSIGLIO relativa al riconoscimento della violazione delle misure restrittive dell'Unione come una sfera di criminalità che risponde ai criteri di cui all'articolo 83, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea

DECISIONE (UE) 2022/... DEL CONSIGLIO

del ...

**relativa al riconoscimento della violazione delle misure restrittive dell'Unione
come una sfera di criminalità che risponde ai criteri 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 europeo¹,

¹ Approvazione del ...[data] (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale).

considerando quanto segue:

- (1) 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.
- (2) L'articolo 215 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (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 effettive, proporzionate e dissuasive in caso di violazione dei regolamenti del Consiglio sulle misure restrittive dell'Unione.
- (3) La presente decisione riguarda unicamente le misure restrittive dell'Unione che quest'ultima ha adottato sulla base dell'articolo 29 TUE o dell'articolo 215 TFUE, quali le misure in materia di congelamento di fondi e risorse economiche, il divieto riguardante la messa a disposizione di fondi e risorse economiche, il divieto di ingresso nel territorio di uno Stato membro dell'Unione, nonché le misure economiche settoriali e gli embarghi sulle armi.

- (4) Occorre che gli Stati membri dispongano di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive da applicare in caso di violazione delle misure restrittive dell'Unione. È inoltre necessario che tali sanzioni affrontino la questione dell'elusione delle misure restrittive dell'Unione.
- (5) La Commissione garantisce il coordinamento tra gli Stati membri e le agenzie dell'Unione nell'attuazione delle misure restrittive dell'Unione adottate nel contesto della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e ha valutato l'interazione tra le misure restrittive e quelle di diritto penale.
- (6) L'articolo 83, paragrafo 1, TFUE attualmente non prevede che siano stabilite 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 nell'articolo 83, paragrafo 1, secondo comma, sono il terrorismo, la tratta degli esseri umani, lo sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, il traffico illecito di stupefacenti, il traffico illecito di armi, il riciclaggio di denaro, la corruzione, la contraffazione di mezzi di pagamento, la criminalità informatica e la criminalità organizzata. La violazione delle misure restrittive dell'Unione può tuttavia in taluni casi essere correlata a reati rientranti in alcune sfere di criminalità elencate, quali il terrorismo e il riciclaggio di denaro.

- (7) L'articolo 83, paragrafo 1, terzo comma, TFUE prevede una procedura speciale in base alla quale il Consiglio può individuare nuove sfere di criminalità. Ciò può avvenire solo dopo un'attenta valutazione dei criteri stabiliti nel trattato, che riflettano il carattere eccezionale della procedura. L'evoluzione della criminalità osservata a seguito della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina costituisce una circostanza eccezionale.
- (8) I criteri di cui all'articolo 83, paragrafo 1, primo comma, 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 possono essere valutati singolarmente.
- (9) La violazione delle misure restrittive dell'Unione dovrebbe essere riconosciuta come una sfera di criminalità, al fine di garantire l'efficace attuazione della politica dell'Unione sulle misure restrittive. La violazione delle misure restrittive dell'Unione 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, per 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 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 dell'Unione o continuano ad accedere ai fondi statali che sono stati 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 consentire ai regimi oggetto di tali misure restrittive di acquistare le armi con le quali commettere i reati. Inoltre, la violazione delle misure restrittive dell'Unione in materia commerciale potrebbe contribuire allo sfruttamento illegale delle risorse naturali nella giurisdizione oggetto di tali misure restrittive.
- (11) Nella sua risoluzione (UNSCR) 1196 (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 qualifichino 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 dei loro rispettivi diritti nazionali contribuisce a livelli diversi di esecuzione delle sanzioni, a seconda dello Stato membro in cui viene perseguita la violazione. 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 tali violazioni possono essere generalmente commesse da persone fisiche o con il coinvolgimento di persone 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, 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 le diverse sanzioni per tale violazione nel quadro dei diritti nazionali degli Stati membri ostacolano l'applicazione coerente della politica dell'Unione sulle misure restrittive. Possono persino comportare una scelta opportunistica del foro da parte dei trasgressori e una forma di impunità perché tali persone potrebbero decidere di svolgere le loro attività negli Stati membri che prevedono sanzioni meno severe per la violazione delle misure restrittive dell'Unione. L'armonizzazione delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione aumenterebbe l'effettività, la proporzionalità e la deterrenza di tali sanzioni.

- (15) La violazione delle misure restrittive dell'Unione dovrebbe pertanto essere riconosciuta come una *sfera di criminalità* ai fini dell'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, in quanto risponde ai criteri di cui al predetto articolo.
- (16) Un'azione comune a livello dell'Unione non solo favorirebbe condizioni di parità tra gli Stati membri e rafforzerebbe l'applicazione della legge e la cooperazione giudiziaria nel far fronte alla violazione delle misure restrittive dell'Unione, ma favorirebbe anche la parità di condizioni a livello globale in termini di applicazione della legge e cooperazione giudiziaria con i paesi terzi in materia di violazione delle misure restrittive dell'Unione.
- (17) L'obiettivo della presente decisione, vale a dire il riconoscimento della violazione delle misure restrittive dell'Unione come una sfera di criminalità che risponde ai criteri 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) Il riconoscimento della violazione delle misure restrittive dell'Unione come una sfera di criminalità ai fini dell'articolo 83, paragrafo 1, TFUE è 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 riguardanti la definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione.

- (19) La presente decisione non incide su eventuali azioni intraprese successivamente, secondo le procedure legislative previste dal trattato. In particolare, non determina né pregiudica l'ambito di applicazione e il contenuto delle norme di diritto derivato proposte successivamente all'attuazione della presente decisione.
- (20) È essenziale che qualsiasi proposta legislativa relativa a tale diritto derivato sia elaborata in linea con i principi del "Legiferare meglio".
- (21) In particolare, occorre tenere in debita considerazione la diversità dei sistemi nazionali e gli aspetti fondamentali dei sistemi giudiziari penali degli Stati membri, anche per quanto riguarda l'organizzazione delle sanzioni. Occorre inoltre tenere in debita considerazione le garanzie per i diritti fondamentali, il principio di non retroattività dei reati, i principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene sanciti dall'articolo 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché i requisiti di precisione, chiarezza e comprensibilità del diritto penale.
- (22) 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.

(23) [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.

(24) Al fine di consentire con urgenza l'adozione di norme di diritto derivato che stabiliscano norme minime sulla definizione del reato di violazione delle misure restrittive dell'Unione e sulle relative sanzioni, è opportuno che la presente decisione entri in vigore con urgenza il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*,

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, secondo comma, TFUE.

Articolo 2

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

Fatto a ...,

Per il Consiglio

Il presidente
