



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 6 settembre 2021
(OR. en)**

11593/21

**COMER 79
WTO 204**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	3 settembre 2021
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2021) 535 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO relativa all'articolo 7, lettera a), del regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio ("regolamento di blocco")

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2021) 535 final.

All.: COM(2021) 535 final



Bruxelles, 3.9.2021
COM(2021) 535 final

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

**relativa all'articolo 7, lettera a), del regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio
("regolamento di blocco")**

**Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa
all'articolo 7, lettera a), del regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio
("regolamento di blocco")**

Le misure restrittive (sanzioni) sono uno strumento essenziale per la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione mediante il quale l'Unione europea (UE) può intervenire ove necessario per prevenire i conflitti o rispondere a crisi emergenti o in corso. Sebbene siano destinate intrinsecamente a incidere su politiche o attività di paesi terzi, le sanzioni dell'UE sono applicabili solo laddove l'Unione abbia competenza giurisdizionale. In altre parole, gli obblighi da esse imposti sono vincolanti per i cittadini dell'UE o per le persone che si trovano nell'UE o che svolgono un'attività commerciale nell'UE. Per contro, altre giurisdizioni applicano alcune delle loro sanzioni a livello extraterritoriale, ossia si aspettano che i cittadini e le società di paesi terzi, tra cui i paesi dell'UE, agiscano in conformità con le stesse. In linea di principio l'UE ritiene che l'applicazione extraterritoriale di sanzioni sia contraria al diritto internazionale.

Nel 1996 l'UE ha adottato il regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio¹ ("regolamento di blocco") per dare attuazione a tale principio. Lo scopo del regolamento di blocco è contrastare l'applicazione extraterritoriale di leggi, regolamenti e altri strumenti legislativi di paesi terzi che intendono disciplinare l'attività di persone fisiche e giuridiche poste sotto la giurisdizione degli Stati membri.

A norma del regolamento di blocco la Commissione deve informare il Parlamento europeo e il Consiglio sugli effetti degli strumenti legislativi e delle azioni derivanti, in base alle informazioni ottenute ai sensi del regolamento, e preparare periodicamente un'esauriente relazione pubblica sulle sue conclusioni².

A seguito della riattivazione del regolamento di blocco mediante una modifica del relativo allegato nel 2018³, le persone e le società dell'UE condividono con la Commissione informazioni sul modo in cui le sanzioni extraterritoriali elencate incidono sui loro interessi economici e/o finanziari⁴. Dopo la modifica del regolamento di blocco del 2018 e la riattivazione da parte degli Stati Uniti del titolo III e del titolo IV della legge Helms-Burton nel 2019, la Commissione ha ricevuto un numero considerevole di notifiche. La presente relazione illustra in dettaglio tali notifiche e intende fornire una panoramica degli effetti derivanti dall'applicazione extraterritoriale delle sanzioni di paesi terzi. La relazione si basa sulle informazioni fornite alla Commissione nell'ambito

¹ Regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio, del 22 novembre 1996, relativo alla protezione degli effetti extraterritoriali derivanti dall'applicazione di una normativa adottata da un paese terzo, e dalle azioni su di essa basate o da essa derivanti (GU L 309 del 29.11.1996, pag. 1).

² Articolo 7, lettera a), del regolamento di blocco.

³ Cfr. la sezione 2 che segue.

⁴ Articolo 2 del regolamento di blocco.

di tale procedura e, pertanto, non è esaustiva e non può riguardare casi non comunicati alla Commissione.

1. IL REGOLAMENTO DI BLOCCO

Il regolamento di blocco consta di 12 articoli e contiene un allegato che elenca gli atti normativi specifici cui si applica⁵ ("atti normativi extraterritoriali elencati"). Il regolamento dovrebbe essere letto congiuntamente ad altri tre testi chiave:

- il [regolamento delegato \(UE\) 2018/1100 della Commissione](#)⁶, che attua le ultime modifiche dell'allegato del regolamento di blocco;
- il [regolamento di esecuzione \(UE\) 2018/1101 della Commissione](#)⁷, che stabilisce i criteri applicati dalla Commissione per accettare le domande di autorizzazione a rispettare un atto normativo extraterritoriale inserito nell'elenco;
- la [nota di orientamento - Domande e risposte: adozione dell'aggiornamento del regolamento di blocco \(2018/C 277 I/03\)](#)⁸, che fornisce una spiegazione esauriente in risposta a domande comuni sotto forma di "domande e risposte".

Nel complesso il regolamento di blocco protegge gli interessi, le persone e le società dell'UE⁹:

- annullando l'effetto nell'UE di qualsiasi decisione giudiziaria straniera basata sugli atti normativi extraterritoriali elencati (articolo 4);
- vietando alle persone e alle società dell'UE di rispettare le richieste o i divieti contenuti negli atti normativi extraterritoriali elencati (articolo 5, primo comma);
- consentendo alle persone e alle società dell'UE di ottenere in giudizio il risarcimento dei danni causati dall'applicazione extraterritoriale degli atti normativi extraterritoriali elencati (articolo 6);
- imponendo alle persone e alle società dell'UE di informare la Commissione qualora i loro interessi economici o finanziari siano lesi dagli atti normativi extraterritoriali elencati (articolo 2).

⁵ Attualmente l'allegato contiene atti normativi degli Stati Uniti nei confronti dell'Iran e di Cuba.

⁶ GU L 199 I del 7.8.2018, pag. 1.

⁷ GU L 199 I del 7.8.2018, pag. 7.

⁸ GU C 277 I del 7.8.2018, pag. 4.

⁹ Il regolamento di blocco si applica alle persone fisiche e giuridiche di cui all'articolo 11.

Disposizioni specifiche del regolamento di blocco di particolare pertinenza per la presente relazione

- Obbligo di segnalare il pregiudizio per gli interessi economici e finanziari

Il regolamento di blocco stabilisce che le persone e le società dell'UE devono informare la Commissione qualora i loro interessi economici o finanziari siano lesi, direttamente o indirettamente, dagli atti normativi extraterritoriali elencati¹⁰. Esse dovrebbero informare la Commissione entro 30 giorni dal verificarsi del pregiudizio o dell'evento¹¹. Nel caso delle società, tale obbligo incombe ai direttori, dirigenti o altre persone aventi responsabilità direttive¹².

Tramite tali notifiche la Commissione raccoglie informazioni dalle persone e dalle società dell'UE in merito alla possibile applicazione degli atti normativi extraterritoriali elencati. Quando una "notifica" è trasmessa direttamente alla Commissione, essa ne informa immediatamente le autorità competenti dello Stato membro. Le persone e le società dell'UE possono inoltre rivolgersi all'autorità competente dello Stato membro in cui la persona risiede o in cui ha sede la società.

- Informazioni al Parlamento europeo e al Consiglio

In base alle informazioni ottenute con le notifiche previste dal regolamento di blocco, la Commissione informa il Parlamento europeo e il Consiglio degli effetti degli atti normativi extraterritoriali elencati¹³.

Altre competenze della Commissione europea ai sensi del regolamento di blocco

- **Concessione di autorizzazioni a rispettare gli atti normativi extraterritoriali elencati:** in circostanze eccezionali la Commissione può concedere alle persone o alle società dell'UE l'autorizzazione a rispettare, completamente o in parte, un atto normativo extraterritoriale inserito nell'elenco se la sua inosservanza può danneggiare seriamente gli interessi di tali persone o società o quelli dell'UE¹⁴.

Tale autorizzazione può essere concessa in circostanze specifiche e debitamente motivate, in deroga al divieto di rispettare gli atti normativi extraterritoriali elencati. Le domande sono valutate in base ai criteri stabiliti dal regolamento di esecuzione (UE) 2018/1101. Il comitato della legislazione extraterritoriale, composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro, assiste la Commissione nella valutazione di tali domande¹⁵.

¹⁰ Articolo 2 del regolamento di blocco.

¹¹ Cfr. la nota 6.

¹² Cfr. la nota 6.

¹³ Articolo 7, lettera a), del regolamento di blocco.

¹⁴ Articolo 5 e articolo 7, lettera b), del regolamento di blocco.

¹⁵ Articolo 8 del regolamento di blocco.

- **Sostegno ai paesi, alle persone e alle società dell'UE:** la Commissione tiene i contatti con le persone e le società dell'UE e con gli Stati membri per sostenerli nell'applicazione del regolamento di blocco, anche emanando orientamenti. La Commissione inoltre esercita funzioni di vigilanza e controllo sull'attuazione del regolamento di blocco da parte degli Stati membri.
- **Aggiornamento dell'elenco degli atti normativi extraterritoriali:** la Commissione ha la facoltà di inserire nell'allegato del regolamento di blocco qualsiasi atto normativo di un paese terzo con applicazione extraterritoriale che leda gli interessi delle persone e delle società dell'UE nonché gli interessi dell'UE nel suo insieme¹⁶. Ciò è stato fatto per l'ultima volta nel 2018.
- **Sensibilizzazione dei partner internazionali:** la Commissione sostiene il Servizio europeo per l'azione esterna nelle attività di sensibilizzazione dei partner internazionali che condividono preoccupazioni in merito all'applicazione extraterritoriale delle sanzioni di paesi terzi¹⁷.
- **Pubblicazione dei recapiti delle autorità nazionali competenti per il regolamento di blocco:** la Commissione pubblica nella Gazzetta ufficiale dell'UE il nome e l'indirizzo delle autorità competenti degli Stati membri di cui all'articolo 2 del regolamento di blocco¹⁸.

2. ATTI NORMATIVI EXTRATERRITORIALI ELENCATI NELL'ALLEGATO DEL REGOLAMENTO DI BLOCCO

Il regolamento di blocco si applica esclusivamente alle sanzioni adottate dagli Stati Uniti nei confronti dell'Iran e di Cuba.

I seguenti atti normativi extraterritoriali sono elencati nell'allegato.

2.1. Iran

In seguito al ritiro dal piano di azione congiunto globale ("PACG" o "accordo sul nucleare iraniano"), gli Stati Uniti hanno nuovamente imposto sanzioni nei confronti dell'Iran. Il 7 agosto 2018 la Commissione europea ha modificato il regolamento di blocco per tenere conto di tali sviluppi. Gli atti extraterritoriali elencati riguardanti l'Iran sono i seguenti:

— "Iran Sanctions Act" del 1996;

¹⁶ Articolo 1 del regolamento di blocco.

¹⁷ Cfr. ad esempio la dichiarazione congiunta di Federica Mogherini, Chrystia Freeland e Cecilia Malmström sulla decisione degli Stati Uniti di riattivare il titolo III della legge Helms-Burton (Libertad), disponibile all'indirizzo: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/61181/joint-statement-federica-mogherini-chrystia-freeland-and-cecilia-malmström-decision-united_ko.

¹⁸ L'elenco delle autorità nazionali competenti è disponibile nella GU C 251 del 28.6.2021, pag. 11, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0628\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0628(01)&from=EN).

- "Iran Freedom and Counter-Proliferation Act" del 2012;
- "National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012";
- "Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act" del 2012;
- "Iranian Transactions and Sanctions Regulations".

Una sintesi di tali atti e regolamenti è pubblicata nel [regolamento delegato \(UE\) 2018/1100 della Commissione](#). Per le disposizioni complete si vedano gli strumenti pertinenti¹⁹.

In generale i rischi associati alla violazione delle sanzioni extraterritoriali statunitensi sono i seguenti.

- **Sanzioni civili, penali e amministrative.** Le società e le persone possono incorrere in ammende civili fino a 250 000 USD o fino al doppio del valore dell'operazione²⁰. Sono inoltre previste sanzioni amministrative, tra cui il diniego del diritto di esportazione e riesportazione per le merci originarie degli Stati Uniti. Inoltre le violazioni intenzionali possono essere considerate un reato, con sanzioni pecuniarie e la possibilità di pene detentive per le persone fisiche.
- **Inserimento nell'elenco dei cittadini specificamente designati.** L'Ufficio di controllo dei beni stranieri (OFAC) del dipartimento del Tesoro statunitense²¹ tiene un elenco delle persone fisiche e società, indicate come "cittadini specificamente designati e persone i cui attivi sono congelati", inserite nell'elenco a seguito di una violazione della politica degli Stati Uniti in materia di sanzioni. Le persone e le società dell'UE possono essere inserite nell'elenco se l'OFAC determina che queste abbiano agito in violazione della legislazione extraterritoriale degli Stati Uniti effettuando determinate operazioni. Le persone e le società dell'UE possono anche essere designate a causa dello svolgimento di attività commerciali con un cittadino specificamente designato (ad esempio un soggetto iraniano che figura nell'elenco).
- **Restrizioni di accesso agli Stati Uniti.** Tali restrizioni possono comportare l'esclusione dal mercato statunitense a fronte del diniego di accesso al sistema finanziario statunitense o della perdita di conti di corrispondenza bancari statunitensi o, per le persone fisiche, del divieto di ingresso negli Stati Uniti.

¹⁹ Cfr. <https://www.govinfo.gov/>

²⁰ 31 Code of Federal Regulations, parte 501 Economic Sanctions Enforcement Guidelines, cfr. https://home.treasury.gov/system/files/126/fr74_57593.pdf

²¹ L'OFAC è l'agenzia statunitense che gestisce la comminazione e l'applicazione di sanzioni economiche e commerciali a sostegno degli obiettivi di politica estera e di sicurezza nazionale degli Stati Uniti.

2.2. Cuba

- "National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1993", titolo XVII "Cuban Democracy Act 1992", sezioni 1704 e 1706;
- "Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act" del 1996 ("la legge Helms-Burton").

La legge Helms-Burton codifica le misure adottate dagli Stati Uniti nei confronti di Cuba. Essa mira a scoraggiare le società dall'operare a Cuba sottoponendole al rispetto dell'embargo imposto dagli Stati Uniti (titolo I), esponendole a contenziosi civili privati (titolo III) e a sanzioni amministrative (titolo IV).

Dopo la sospensione dell'applicazione della legge Helms-Burton nel 1996, il 2 maggio 2019 gli Stati Uniti hanno annunciato la piena riattivazione del titolo III e il rafforzamento dell'applicazione del titolo IV di tale atto normativo.

- **Titolo I:** il titolo I dispone un embargo economico e finanziario nei confronti di Cuba e ha un ambito di applicazione extraterritoriale. In pratica esso riguarda principalmente le esportazioni negli Stati Uniti di beni provenienti da Cuba o trasportati attraverso Cuba, le importazioni a Cuba di beni o servizi di origine statunitense e il blocco di operazioni finanziarie con Cuba.
- **Titolo III:** il titolo III prevede l'azione legale dinanzi al giudice statunitense nei confronti di persone fisiche o società che, secondo il ricorrente, eseguono "operazioni" ("trafficking") con beni espropriati dal governo cubano. Le "operazioni" sono intese in senso molto ampio (proprietà di beni, occupazione di terreni, sfruttamento di terreni o di beni).
- **Titolo IV:** il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti può anche avviare procedimenti ai sensi del titolo IV della legge Helms-Burton, a norma del quale l'amministrazione può negare l'ingresso negli Stati Uniti alle persone straniere, in particolare ai dirigenti di società, e ai loro familiari.

3. PANORAMICA DELLE NOTIFICHE AI SENSI DELL'ARTICOLO 2 DEL REGOLAMENTO DI BLOCCO

La Commissione ha ricevuto la maggior parte delle notifiche da parte di società impegnate in scambi o attività bancarie internazionali. Ha inoltre ricevuto una serie di notifiche da persone fisiche e altre entità, quali associazioni, missioni diplomatiche e federazioni di imprese.

In **totale**, tra il 1° agosto 2018 e il 1° marzo 2021 la Commissione ha ricevuto 63 notifiche:

- 35 riguardavano le sanzioni imposte dagli Stati Uniti nei confronti di Cuba e
- 28 le sanzioni imposte dagli Stati Uniti nei confronti dell'Iran.

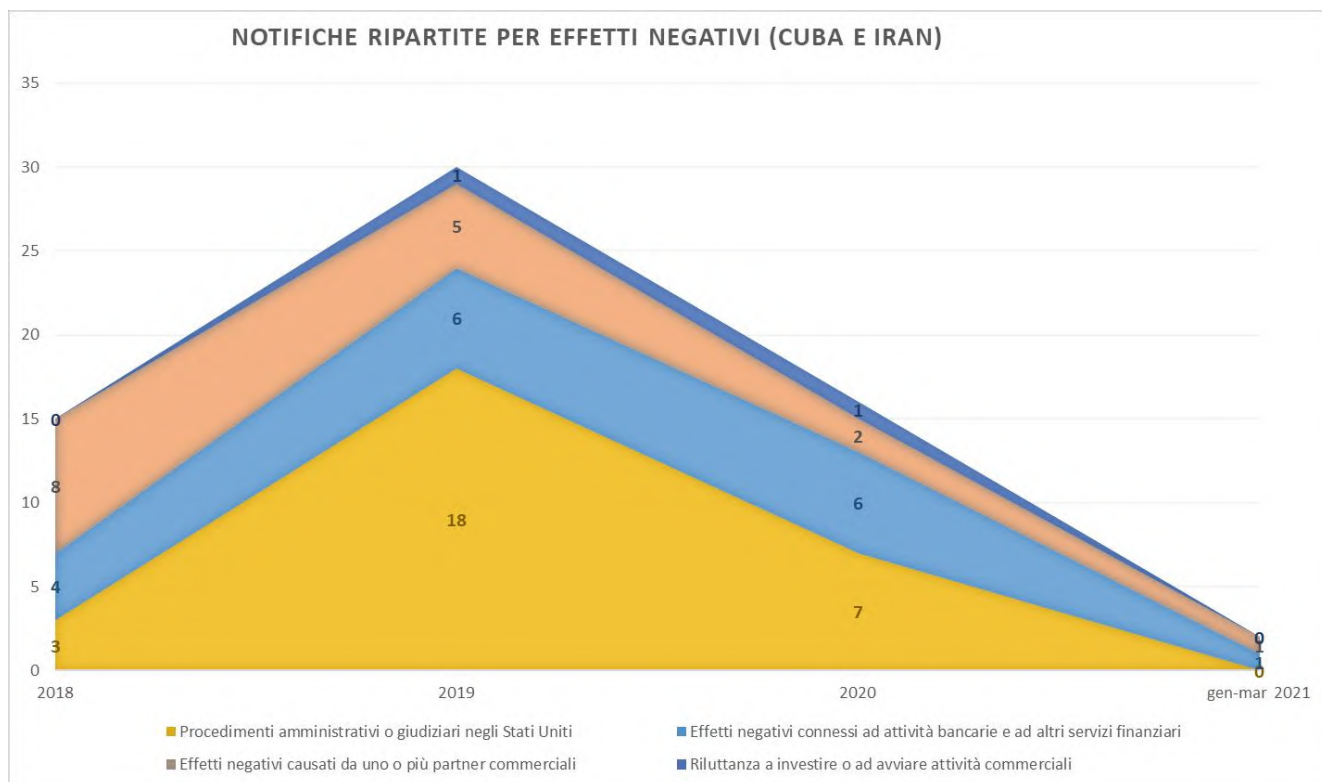
La Commissione ha ricevuto notifiche da persone ed entità con sede in **12 diversi Stati membri**. Il numero di notifiche ricevute varia notevolmente da uno Stato membro all'altro.

La Commissione è stata informata di 10 notifiche relative a procedimenti giudiziari dinanzi ai giudici nazionali dell'UE o a cui hanno fatto seguito detti procedimenti (cfr. punto 4.2).

La presente relazione suddivide le notifiche ricevute in base al tipo di effetti negativi segnalati.

- **Effetti negativi connessi ad attività bancarie o ad altri servizi finanziari:** molte persone e società dell'UE hanno informato la Commissione degli effetti negativi connessi all'accesso a servizi bancari ordinari o all'interruzione unilaterale, da parte di un ente finanziario, della fornitura di servizi bancari.
- **Effetti negativi causati da uno o più partner commerciali:** la Commissione è spesso stata informata da persone e società dell'UE di effetti negativi causati da partner commerciali, nella maggior parte dei casi dovuti alla decisione del partner commerciale di porre fine al rapporto d'affari con la parte notificante.
- **Procedimenti amministrativi e giudiziari negli Stati Uniti:** molte notifiche relative a Cuba e alcune relative all'Iran hanno segnalato l'esistenza o la minaccia di procedimenti dinanzi alle autorità amministrative o giudiziarie statunitensi.
- **Riluttanza a investire o avviare attività commerciali in paesi cui si applicano gli atti normativi extraterritoriali elencati:** un numero limitato di persone e società dell'UE ha notificato formalmente alla Commissione la propria riluttanza a investire o ad avviare attività commerciali nei paesi cui si applicano gli atti normativi extraterritoriali elencati in previsione di effetti negativi.

Le 63 notifiche ricevute dalla Commissione sono ripartite per effetti negativi come segue:



3.1. Metodologia per il conteggio delle notifiche

Sono oggetto della presente relazione le notifiche ricevute direttamente dalla Commissione o notificate alla Commissione da un'autorità nazionale competente tra il 1° agosto 2018 e il 1° marzo 2021.

Le notifiche consistono in comunicazioni formali alla Commissione con cui vengono comunicati gli effetti negativi causati dagli atti normativi extraterritoriali elencati. Le notifiche possono essere presentate da persone fisiche, società o altre entità quali associazioni, missioni diplomatiche, federazioni di imprese. Sono pervenute anche notifiche congiunte (ossia più parti notificanti per una notifica).

In senso stretto la Commissione può prendere in considerazione solo le notifiche inviate da persone che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 11 del regolamento di blocco. Tuttavia la Commissione ha anche incluso una serie di notifiche ricevute dalle rappresentanze estere nei paesi dell'UE.

In alcuni casi la parte notificante fornisce alla Commissione o all'autorità nazionale competente informazioni supplementari e aggiornamenti relativi al medesimo effetto negativo. In questi casi tali segnalazioni non sono considerate come nuove notifiche, bensì sono gestite come un follow-up della prima notifica.

Tuttavia, se gli effetti negativi segnalati dalla parte notificante nei successivi scambi con la Commissione o con l'autorità nazionale competente non sono identici agli effetti negativi segnalati nella prima notifica, la segnalazione è considerata alla stregua di una nuova notifica. Solo alcune persone e società dell'UE hanno informato la Commissione o l'autorità nazionale competente di aver subito vari tipi di effetti negativi.

Le sezioni che seguono forniscono informazioni dettagliate sugli effetti negativi rilevati su persone e società dell'UE, nonché sul loro contesto.

3.2. Effetti negativi connessi ad attività bancarie e ad altri servizi finanziari

Persone e società dell'UE, in particolare banche, hanno regolarmente notificato alla Commissione effetti negativi connessi ad attività bancarie o servizi finanziari, in relazione a Cuba o all'Iran. In alcuni casi la stessa notifica è stata effettuata da più persone o società mediante una notifica congiunta.

Tra il 1° agosto 2018 e il 1° marzo 2021 la Commissione ha ricevuto 18 notifiche che segnalavano effetti negativi relativi ad attività bancarie. La maggior parte di queste notifiche era connessa alle sanzioni extraterritoriali imposte dagli Stati Uniti nei confronti dell'Iran.

L'elevato livello di interazione tra i sistemi finanziari espone a sanzioni extraterritoriali banche e altri fornitori di servizi finanziari dell'UE. Tali soggetti subiscono di conseguenza effetti negativi ma, nell'ottemperare alle sanzioni extraterritoriali, di riflesso possono anche far subire tali effetti negativi ad altre persone e società dell'UE.

Gli effetti negativi sono molteplici e possono comportare:

- il blocco di operazioni bancarie relative a Cuba o all'Iran (ad esempio quando l'operazione coinvolge un cittadino di tali paesi o un cliente o fornitore finale in tali paesi);
- un eccessivo e indebito ritardo nel trattamento di operazioni bancarie non collegate;
- la cessazione del rapporto bancario; o
- l'impossibilità di aprire o detenere un conto bancario operativo.

In diversi casi la sospensione del rapporto bancario ha causato gravi danni finanziari ed economici alla parte notificante. Solitamente una banca blocca i trasferimenti connessi all'esportazione di beni o servizi da o verso Cuba e l'Iran e la società dell'UE, a sua volta, è impossibilitata a ricevere pagamenti. Molte parti notificanti hanno sottolineato che il loro partner commerciale non era una persona che figurava nell'elenco dei cittadini specificamente designati.

Inoltre diverse banche operanti nell'UE con sede in Iran o a Cuba hanno segnalato la risoluzione unilaterale di contratti di servizi bancari e finanziari da parte di banche dell'UE. Analogamente la Commissione è stata informata di tali risoluzioni da parte di rappresentanze estere in paesi dell'UE.

Infine anche alcune persone fisiche hanno notificato alla Commissione il blocco di alcune operazioni bancarie relative a Cuba o all'Iran.

3.3. Effetti negativi causati da uno o più partner commerciali

Gli effetti negativi causati da un partner commerciale sono ricorrenti, indipendentemente dal fatto che la parte notificante abbia intrattenuto rapporti d'affari con l'Iran o con Cuba. I soggetti che notificano tali effetti negativi alla Commissione sono società dell'UE, tra cui banche dell'UE, e persone fisiche.

Tra il 1° agosto 2018 e il 1° marzo 2021 la Commissione ha ricevuto 15 notifiche che segnalavano effetti negativi causati da uno o più partner commerciali della parte notificante. La maggior parte di queste notifiche riguardava l'Iran.

Gli effetti negativi segnalati sono connessi alla risoluzione unilaterale del rapporto d'affari, spesso in violazione del relativo contratto. I partner commerciali che si presume abbiano violato il regolamento di blocco sono società di import-export, fornitori di

software e telecomunicazioni, imprese industriali, compagnie aeree, servizi postali e di consegna e società di spedizione e di prodotti di consumo²².

Le parti notificanti hanno riferito di aver subito gravi effetti negativi a causa dell'inadempimento degli obblighi contrattuali o della risoluzione del rapporto d'affari. Tali effetti variano da gravi ostacoli all'esportazione o alla consegna di merci in Iran o a Cuba, all'impossibilità materiale di effettuare qualsiasi operazione economica. Diverse parti notificanti hanno deciso di avviare un procedimento giudiziario per contestare tali violazioni. La Commissione segue da vicino i casi giudiziari di cui è stata informata e, su richiesta, fornisce assistenza tecnica alle persone e alle società dell'UE che hanno subito effetti negativi.

Tipicamente le società dell'UE si trovano ad affrontare l'improvvisa risoluzione unilaterale del rapporto d'affari da parte di uno o più partner commerciali, i quali presumibilmente violano i loro obblighi contrattuali nonostante la parte notificante non sia direttamente interessata dalle sanzioni imposte dagli Stati Uniti. I motivi dichiarati, impliciti o sospetti possono riferirsi, ad esempio, al fatto che Cuba o l'Iran è il paese dell'impresa madre o del beneficiario effettivo finale della società dell'UE interessata, il paese di destinazione dei prodotti in questione o il paese del beneficiario dei servizi o prodotti. In rare occasioni la Commissione è stata informata da una società dell'UE di effetti negativi causati da partner commerciali stranieri direttamente soggetti a sanzioni statunitensi.

Inoltre, secondo quanto segnalato da diverse banche operanti nell'UE con sede in Iran o a Cuba, alcuni dei loro partner commerciali, tra cui fornitori e produttori di telecomunicazioni, hanno interrotto il rapporto d'affari per conformarsi alle sanzioni statunitensi (politica di rispettare la normativa al di là di quanto necessario).

Infine una persona fisica ha notificato alla Commissione il rifiuto di una società postale di consegnare un pacchetto a Cuba. La società postale ha espressamente indicato al suo cliente che la consegna non era possibile a causa dell'embargo imposto dagli Stati Uniti nei confronti di Cuba.

3.4. Procedimenti amministrativi e giudiziari negli Stati Uniti

Complessivamente 28 parti notificanti hanno informato la Commissione o l'autorità nazionale competente in merito a contenziosi dinanzi a un'autorità giudiziaria statunitense o a procedimenti dinanzi a un'autorità amministrativa statunitense. La maggior parte di queste notifiche riguarda l'applicazione del titolo III della legge Helms-Burton, che riguarda "operazioni" ("trafficking") con beni espropriati dal governo cubano. Mentre le azioni intentate a norma del titolo III incidono esclusivamente sulle società dell'UE, i procedimenti di cui al titolo IV riguardano le persone fisiche. Un numero limitato di casi ha riguardato l'Iran.

²² Le banche e gli altri fornitori di servizi finanziari non rientrano in questa categoria in quanto sono stati inclusi nella specifica categoria di cui sopra (cfr. punto 3.2).

3.4.1. *Contenziosi relativi all'applicazione del titolo III della legge Helms-Burton (Cuba)*

Diverse persone e società dell'UE hanno riferito di aver ricevuto una notifica dell'intenzione di avviare un'azione dinanzi al giudice statunitense a norma del titolo III della legge Helms-Burton. La notifica è stata inviata da persone o società statunitensi, sostenendo che le società dell'UE avevano effettuato "operazioni" ("trafficking") con beni espropriati a Cuba. La società dell'UE viene generalmente informata del fatto che l'azione legale sarà avviata a meno che il destinatario della notifica "ponga fine alle operazioni" relative ai beni.

La Commissione ha ricevuto anche comunicazione dell'avvio di un procedimento formale dinanzi al giudice statunitense. A tale riguardo il giudice statunitense ha accettato due volte di sospendere il procedimento nell'attesa che il convenuto dell'UE chiedesse l'autorizzazione della Commissione. Una domanda di autorizzazione in un tale caso è attualmente all'esame della Commissione.

3.4.2. *Procedimenti amministrativi negli Stati Uniti ai sensi del titolo IV della legge Helms-Burton (Cuba)*

Alcune persone fisiche hanno riferito di essere state informate dal Dipartimento di Stato degli Stati Uniti dell'avvio o dell'intenzione di avviare un procedimento ai sensi del titolo IV della legge Helms-Burton. Il titolo IV consente al Dipartimento di Stato degli Stati Uniti di negare l'ingresso negli Stati Uniti a persone fisiche straniere, e alle loro famiglie, che il Dipartimento di Stato riconosce come persone coinvolte in "operazioni" ("trafficking") con beni confiscati a Cuba rivendicati da cittadini statunitensi.

Le persone fisiche in questione sono dirigenti o dipendenti di alto livello di società accusate di effettuare "operazioni" ("trafficking") con beni statunitensi confiscati. La Commissione è altresì al corrente del fatto che, per questi motivi, ad alcuni cittadini dell'UE e alle loro famiglie è stato vietato l'ingresso negli Stati Uniti.

3.4.3. *Notifiche riguardanti procedimenti giudiziari negli Stati Uniti relativi a sanzioni imposte dagli Stati Uniti nei confronti dell'Iran*

Alcune notifiche riguardano procedimenti giudiziari avviati negli Stati Uniti nei confronti di persone e società dell'UE relativamente alle sanzioni extraterritoriali imposte dagli Stati Uniti nei confronti dell'Iran. Altre notifiche segnalano le richieste degli Stati Uniti di estradare cittadini iraniani residenti nell'UE accusati della violazione delle sanzioni statunitensi. Altre ancora sono collegate a procedimenti amministrativi nel settore bancario.

3.5. Riluttanza a investire o avviare attività commerciali in paesi cui si applicano gli atti normativi extraterritoriali elencati

Le persone e le società dell'UE hanno inoltre notificato alla Commissione la loro riluttanza a investire nei paesi cui si applicano gli atti normativi extraterritoriali elencati. In previsione di possibili effetti negativi, sono state dissuase dal perseguire attività lecite e legittime a Cuba e in Iran. Le persone e le società dell'UE che informano la Commissione o la loro autorità nazionale competente hanno anche chiesto rassicurazioni e assistenza prima di prendere una decisione di investimento.

Sebbene la Commissione abbia ricevuto solo un numero limitato di notifiche per questi motivi, ritiene che molte altre persone e società dell'UE possano condividere la stessa preoccupazione. La Commissione monitora attentamente tutte le notifiche e invita le persone e le società dell'UE a contattare i suoi servizi²³ affinché siano informati degli effetti negativi degli atti normativi extraterritoriali elencati.

4. INTERPRETAZIONE GIUDIZIARIA DEL REGOLAMENTO DI BLOCCO DINANZI AGLI ORGANI GIURISDIZIONALI DELL'UE E AGLI ORGANI GIURISDIZIONALI NAZIONALI

La Commissione è a conoscenza dei seguenti procedimenti giudiziari relativi al regolamento di blocco a livello dell'UE e nazionale.

4.1. A livello dell'UE

Domanda di pronuncia pregiudiziale (Bank Melli Iran / Telekom Deutschland GmbH, causa C-124/20)

La causa pendente dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea riguarda una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla *Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg* (Germania) ai sensi dell'articolo 267 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). La controversia verte sulla cessazione di servizi di telecomunicazione tra la ricorrente Bank Melli Iran e la convenuta Telekom Deutschland GmbH. La ricorrente è una banca iraniana di diritto iraniano con una succursale ad Amburgo, in Germania. La convenuta è una controllata di Deutsche Telekom AG, uno dei principali fornitori tedeschi di servizi di telecomunicazione, con sede a Bonn, in Germania.

Ricorso per annullamento dinanzi al Tribunale (IFIC Holding / Commissione, causa T-8/21)

IFIC Holding, il ramo investimenti di Iran Foreign Investment Company (IFIC) con sede in Germania, ha proposto un ricorso dinanzi al Tribunale avverso l'autorizzazione concessa dalla Commissione europea il 28 aprile 2020 a Clearstream Banking AG, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 2271/96

del Consiglio, fra l'altro per i seguenti motivi: violazione del diritto della ricorrente ad essere sentita e violazione dell'obbligo di motivazione.

Si prevede che queste cause pendenti dinanzi alla Corte di giustizia europea faciliteranno l'interpretazione e l'attuazione di determinate disposizioni del regolamento di blocco e aumenteranno la certezza del diritto e la chiarezza sulle diverse procedure ivi contenute.

4.2. A livello nazionale

La Commissione è stata informata di 10 procedimenti giudiziari con riferimento al regolamento di blocco dinanzi agli organi giurisdizionali degli Stati membri dell'UE.

In Germania una banca ha notificato a una società di logistica internazionale che avrebbe cessato i propri servizi, adducendo come motivazione il rischio della possibile applicazione di sanzioni extraterritoriali statunitensi²⁴. Le condizioni generali di contratto della banca la autorizzavano a cessare i propri servizi fornendo una valida motivazione. Il giudice ha ritenuto legittima la cessazione, sostenendo che il regolamento di blocco non obbliga le società dell'UE a continuare a operare con entità iraniane quando ciò è contrario ai loro interessi commerciali. Il giudice ha rilevato che il rischio in questione e il rischio che altre banche corrispondenti cessassero di collaborare per evitare di esporsi a sanzioni extraterritoriali costituissero una motivazione legittima alla risoluzione del contratto.

Un altro caso in Germania ha riguardato la cessazione di servizi di telecomunicazione tra una succursale nell'UE di una banca iraniana soggetta a sanzioni statunitensi e un importante fornitore di telecomunicazioni²⁵. Poiché la banca aveva dimostrato di poter continuare a pagare i servizi e di averlo sempre fatto, il giudice tedesco ha emesso un'ingiunzione provvisoria che ordinava al fornitore di telecomunicazioni di ripristinare i propri servizi fino alla scadenza contrattuale. Il procedimento è stato sospeso a seguito di una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea (v. supra, *Bank Melli Iran / Telekom Deutschland GmbH*, C-124/20).

Nei Paesi Bassi un caso ha riguardato un accordo di distribuzione tra Exact B.V. e PAM International N.V. con sede a Curaçao ("PAM")²⁶. PAM distribuiva software forniti da Exact B.V. a società situate a Cuba. Exact B.V. ha risolto l'accordo a seguito della sua acquisizione da parte di una società di investimento con sede negli Stati Uniti. Il giudice ha ordinato a Exact B.V. di continuare a fornire i suoi servizi e ha inoltre rilevato che Exact B.V. potrebbe aver violato il regolamento di blocco risolvendo l'accordo.

²³ La Commissione può essere contattata all'indirizzo: Unit E5, Rue de Spa 2, 1049 Bruxelles - Belgio, o al seguente indirizzo di posta elettronica: RELEX-SANCTIONS@ec.europa.eu.

²⁴ Landgericht Hamburg, 18ª sezione civile, sentenza del 15.10.2018, 318 O 330/18.

²⁵ Landgericht Hamburg, 19ª sezione civile, sentenza del 28.11.2018, 319 O 265/18.

²⁶ *PAM International N.V., Curaçao / Exact Software Nederland B.V.*, sentenza del 25.6.2019, causa n. C-09-573240-KG ZA 19-430.

La Commissione è stata informata di due cause avviate in Italia. Nella prima una banca aveva notificato al suo cliente, una società controllata da partner in Iran, che avrebbe cessato i suoi servizi bancari. La società ha avviato un procedimento sommario per ottenere che la banca continuasse a fornire i propri servizi. Il giudice italiano ha stabilito che la cessazione di tali servizi avrebbe costituito una violazione del regolamento di blocco e ha emesso un'ingiunzione provvisoria nei confronti della banca per impedirne la cessazione²⁷.

Nell'altra causa una società italiana aveva stipulato un contratto di fornitura con una società iraniana che è stata successivamente sottoposta a sanzioni statunitensi. Il pagamento da parte della società iraniana è stato congelato dalla banca della società italiana. Il giudice ha ordinato lo svincolo dei fondi in quanto, ai sensi del regolamento di blocco, l'inserimento da parte degli Stati Uniti della società iraniana nell'elenco dell'OFAC dei cittadini specificamente designati non aveva alcun effetto nell'UE e non era oggetto di sanzioni nell'UE²⁸.

La Commissione è stata informata di molteplici procedimenti riguardanti la stessa società in Francia. A seguito della conclusione di un contratto per la fornitura di beni all'Iran, la società non ha potuto ricevere il pagamento dovuto. Si tratta di un'annosa questione, in quanto la società ha dovuto far fronte a diverse chiusure dei suoi conti bancari nel corso di molti anni. La banca si è rifiutata di trasferire tali fondi adducendo vari motivi, tra cui la necessità di conformarsi alle sanzioni statunitensi. Nell'ultimo aggiornamento sul procedimento giudiziario pervenuto alla Commissione, il giudice di primo grado ha constatato che la banca non avrebbe dovuto chiudere il conto della società e cessare i suoi servizi senza preavviso. Tuttavia il giudice ha anche ritenuto che la cessazione dei servizi bancari fosse legittima, in quanto la banca si trovava di fronte a vincoli economici e strategici, tra cui l'eventuale imposizione di sanzioni statunitensi.

5. CONCLUSIONI

L'UE ritiene che l'applicazione extraterritoriale da parte di paesi terzi di misure nei confronti degli operatori dell'UE sia contraria al diritto internazionale. Tali misure minacciano l'integrità del mercato unico e dei sistemi finanziari dell'UE, riducono l'efficacia della politica estera dell'UE e mettono a dura prova i legittimi scambi e investimenti in violazione dei principi fondamentali del diritto internazionale.

Con le informazioni raccolte, tra l'altro, mediante la procedura di notifica di cui all'articolo 2 del regolamento di blocco, la Commissione è stata tenuta al corrente di una serie di sviluppi politici, giuridici, economici e finanziari che interessano le persone e le società dell'UE e l'Unione nel suo insieme. La Commissione continuerà a monitorare l'impatto degli atti normativi extraterritoriali elencati e a informare il Parlamento europeo e il Consiglio in conformità dell'articolo 7, lettera a), del regolamento di blocco.

²⁷ Cfr. sentenze italiane sul regolamento di blocco (Sanzioni UE, 2 ottobre 2019), www.europeansanctions.com/2019/10/italian-judgments-on-the-eu-blocking-regulation

²⁸ Cfr. nota 27.

La proliferazione di tali sanzioni impone un dibattito più approfondito sulle eventuali misure aggiuntive per aumentare la deterrenza e, se necessario, per contrastarle. La presente relazione confluirà nel dibattito sull'attuazione della comunicazione della Commissione del 19 gennaio 2021 dal titolo "Il sistema economico e finanziario europeo: promuovere l'apertura, la forza e la resilienza"²⁹. La Commissione ha avviato una riflessione generale sulle opzioni strategiche per modernizzare il pacchetto di strumenti dell'UE inteso a contrastare gli effetti dell'illegittima applicazione extraterritoriale delle sanzioni unilaterali dei paesi terzi nei confronti di persone ed entità dell'UE.

²⁹ Cfr. https://ec.europa.eu/info/publications/210119-economic-financial-system-communication_en