

Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

Oggetto dell'atto:

Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa alla definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione

- **Codice della proposta:** COM(2022) 684 final del 2.12.2022
- **Codice interistituzionale:** 2022/0398 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero della Giustizia – Direzione generale degli affari internazionali e della cooperazione giudiziaria

Premessa: finalità e contesto

- *quadro normativo:*
 - *proposte correlate:* 1) Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante il recupero e la confisca dei beni (COM(2022) 245 del 25.5.2022); 2) Proposta di decisione del Consiglio relativa all'aggiunta della violazione delle misure restrittive dell'Unione alle sfere di criminalità di cui all'articolo 83, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (COM(2022) 247 final del 25.5.2022).
 - *riferimenti:* 1) 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); 2) Conclusioni del Consiglio sul rafforzamento delle indagini finanziarie per combattere la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità, documento del Consiglio n. 8927/20 del 17.6.2020; 3) Risoluzione del Parlamento europeo del 15 dicembre 2021 sull'impatto della criminalità organizzata sulle risorse proprie dell'UE e sull'uso improprio dei fondi dell'UE con particolare attenzione alla gestione concorrente da una prospettiva di audit e di controllo, P9 TA(2021)0501, 2020/2221(INI).
 - *regolamenti, direttive, libri, relazioni già esistenti in materia:* 1) Decisione (UE) 2022/2332 del Consiglio, del 28 novembre 2022, 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, (ST/10287/2022/REV/1) (GU L 308 del 29.11.2022, pag. 18); 2) Rete sul genocidio, "Azioni penali per violazioni di sanzioni (misure restrittive) nelle giurisdizioni nazionali: analisi comparativa", 2021, allegato, disponibile all'indirizzo https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf; 3) Europol, "Operazione a livello dell'UE riguardante i beni derivanti da attività criminali connesse all'invasione russa dell'Ucraina", disponibile all'indirizzo: <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/eu-wide-operation-targeting-criminal-assets-in-relation-to-russian-invasion-of-ukraine>; 4) Regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, testo consolidato disponibile all'indirizzo EUR-Lex - 02014R0833-20220413 - IT - EUR-Lex (europa.eu)

5) Europol, valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità nell'Unione europea "[Un'influenza corruttiva: L'infiltrazione e il pregiudizio dell'economia e della società europee ad opera della criminalità organizzata](#)", (2021). 6) Comunicazione della Commissione "Strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025" (COM(2021) 170 del 14.4.2021). 7) Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Recupero e confisca dei beni: garantire che il crimine non paghi" (COM(2020) 217 del 2.6.2020). 8) 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). 9) 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).

- *finalità generali*: l'adozione di misure restrittive dell'Unione è aumentata nel corso degli ultimi decenni e lo stesso è avvenuto per i sistemi volti a eluderle. La Commissione ha già evidenziato in passato l'applicazione incoerente delle misure restrittive e il fatto che ciò ostacola la loro efficacia e la capacità dell'UE di parlare con una sola voce. Detta armonizzazione è diventata particolarmente urgente nell'attuale contesto di aggressione militare della Russia nei confronti dell'Ucraina. L'UE ha messo in atto una serie di misure restrittive nei confronti di entità e cittadini russi e bielorusi, alcune delle quali risalgono al 2014, istituendo anche la task force "*Freeze and Seize*" che assicura il coordinamento tra gli Stati membri e le agenzie dell'UE, quali Europol ed Eurojust; appunto la task force in questione ha discusso della necessità di un approccio comune in ambito penale al fine di garantire che le persone fisiche e giuridiche coinvolte nella violazione delle misure restrittive dell'Unione siano ritenute responsabili. A seguito del riconoscimento, da parte del Consiglio, della violazione delle misure restrittive dell'Unione come una sfera di criminalità che risponde ai criteri di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, la Commissione ha adottato la presente proposta i cui obiettivi sono i seguenti: (a) il ravvicinamento delle definizioni dei reati connessi alla violazione delle misure restrittive dell'Unione; (b) la garanzia di tipi e livelli di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive per i reati connessi alla violazione delle misure restrittive dell'Unione; (c) la promozione di indagini e azioni penali transfrontaliere; (d) il miglioramento dell'efficacia operativa delle catene nazionali di contrasto per favorire le indagini, le azioni penali e le sanzioni.

- *elementi qualificanti ed innovativi*: come è noto in risposta all'aggressione militare della Russia nei confronti dell'Ucraina, l'Unione europea ha adottato misure restrittive nei confronti di Russia e Bielorussia, basandosi sulle misure restrittive originariamente stabilite nel marzo 2014 in risposta all'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli da parte della Russia e ampliandole ulteriormente. Tali misure, adottate sulla base dell'articolo 29 del trattato sull'Unione europea (TUE) e dell'articolo 215 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), includono misure settoriali e misure individuali sotto forma di congelamenti di beni, restrizioni all'ammissione, clausole antielusione che proibiscono la partecipazione consapevole e intenzionale ad attività volte a eludere le suddette misure e altri obblighi, in particolare l'obbligo di comunicare le azioni intraprese per attuare le misure restrittive dell'Unione. La proposta di direttiva in esame stabilisce norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in tale sfera di criminalità; detto ravvicinamento delle definizioni e delle sanzioni penali per la violazione delle misure restrittive dell'Unione completerebbe, peraltro, la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul recupero e la confisca dei beni, ancora in fase di negoziazione, che va ad essere integrata. La proposta di direttiva sulla confisca e sul recupero dei beni 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 in cui non è possibile la condanna per reati specifici. Inoltre contribuisce 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. In aggiunta essa rende le norme riviste sulla confisca e sul recupero dei beni applicabili al reato di violazione delle misure restrittive dell'Unione. A seguito dell'adozione della presente proposta di direttiva per il ravvicinamento delle definizioni e delle sanzioni relative alla violazione delle misure restrittive dell'Unione, le norme riguardanti il tracciamento e l'individuazione, il congelamento e la gestione nonché le misure in materia di confisca diventeranno 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 o giuridiche mettano 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.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

- La proposta rispetta il *principio di attribuzione* in quanto conforme all'art. 5.2 T.U.E., in ossequio al quale l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze attribuitele dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti.
- La *base giuridica* è correttamente individuata sull'articolo 83, paragrafo 1, TFUE. Infatti, a seguito all'adozione della decisione 2022/2332 del Consiglio, anche la violazione delle misure restrittive dell'Unione rientra tra le sfere di criminalità di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, il che ha consentito alla Commissione di presentare la proposta di direttiva in esame. 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.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

- La proposta rispetta il *principio di sussidiarietà* poiché la presente direttiva si propone di garantire definizioni comuni dei reati connessi alla violazione delle misure restrittive dell'Unione e la disponibilità di sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive per i reati gravi in tale ambito. Questi obiettivi non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, mentre, a motivo della portata e degli effetti della condotta in questione, che è di natura intrinsecamente transnazionale e può compromettere il raggiungimento degli obiettivi dell'UE in materia di salvaguardia della pace e della sicurezza internazionali e di difesa dei valori comuni dell'UE, possono essere realizzati meglio a livello dell'UE. L'UE può dunque adottare le misure necessarie in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 TUE.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

- La proposta rispetta il *principio di proporzionalità* in quanto, conformemente al principio di cui all'articolo 5 TUE, si limita a quanto è necessario per conseguire il suo obiettivo in ottemperanza, appunto, al principio di proporzionalità enunciato nell'articolo 5 TUE. Il ravvicinamento delle definizioni dei reati e dei tipi e livelli di sanzioni penali è limitato a quanto necessario per affrontare efficacemente la violazione delle misure restrittive dell'Unione negli Stati membri. Le misure connesse all'utilizzo di strumenti d'indagine e scambio di informazioni sono incluse solo nella misura necessaria al corretto funzionamento del quadro normativo penale proposto.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

- La *valutazione* delle finalità generali del progetto è complessivamente *positiva* in quanto deve ritenersi necessario un approccio comune in ambito penale al fine di garantire che le persone fisiche e giuridiche coinvolte nella violazione delle misure restrittive dell'Unione siano ritenute responsabili, ciò anche al fine di completare la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul recupero e la confisca dei beni, ancora in fase di negoziazione, che va dunque ad essere integrata con le violazioni di cui alla presente proposta.
- Il progetto è da ritenersi *di particolare urgenza* tenuto conto dei recenti accadimenti bellici perché, come si è detto, in assenza di autorità giudiziarie e di contrasto che dispongano di risorse e strumenti adeguati ed efficaci 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 a sostenere i regimi oggetto delle misure restrittive dell'Unione, vanificando così gli obiettivi di tali misure.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, nella misura in cui sono intese a ravvicinare le definizioni dei reati connessi alla violazione delle misure restrittive dell'Unione, a garantire tipi e livelli di sanzioni, a promuovere le indagini e azioni penali transfrontaliere, a migliorare l'efficacia operativa delle catene nazionali di contrasto per favorire le indagini, le azioni penali e le sanzioni.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

- *tempistica di adozione* prevista: è auspicato un approccio generale entro il primo semestre 2023;
- *eventuali pareri già espressi dalla delegazione italiana in occasione di presentazioni, incontri, ecc...:* non sono stati ancora espressi pareri definitivi (si è tenuta sinora solo la prima riunione del gruppo COPEN in data 13.12.2022 in cui la Commissione ha presentato la proposta), in linea generale si è condivisa l'impostazione della proposta, con riserva di più approfondito esame nel corso del negoziato;

- *elementi di criticità*: non si ravvisano, da una prima lettura della proposta, particolari criticità, pur dovendosi valutare la necessità di allineare le singole condotte previste all'art. 3 quali fattispecie astratte di reato.
- *eventuali modifiche (di drafting e/o merito) ritenute necessarie od opportune*: l'indicazione di eventuali modifiche da apportare al testo appare allo stato prematura, presupponendo la compiuta valutazione di elementi acquisibili solo con lo sviluppo del negoziato;
- *ulteriori riunioni, tavoli, consultazioni, passaggi che si ritengono opportuni*: si reputa opportuno proseguire le già avviate riunioni di coordinamento interno al Ministero della Giustizia (Direzione Generale degli Affari Internazionali e della Cooperazione Giudiziaria – D.A.G.), con la partecipazione del Consigliere Giustizia e Affari Interni della Rappresentanza Permanente dell'Italia presso l'Unione europea.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

- *Costi*

Per lo Stato.

- L'attuale proposta ha un'incidenza trascurabile sul bilancio per gli Stati membri. Sono previsti costi per la raccolta e l'analisi delle statistiche sui reati di cui agli articoli 3 e 4. Gli Stati membri devono presentare tali statistiche alla Commissione su base annuale, conformemente all'articolo 19, paragrafi 2 e 3, dell'attuale proposta. La proposta avrà un'incidenza finanziaria limitata anche per gli Stati membri. Tale incidenza finanziaria può essere suddivisa in tre parti: (1) Come previsto dall'articolo 15 dell'attuale proposta, gli Stati membri dovranno garantire la disponibilità di strumenti investigativi efficaci per le indagini sui reati connessi alla violazione delle misure restrittive dell'Unione. (2) Ai sensi dell'articolo 13 dell'attuale proposta, gli Stati membri dovranno garantire il coordinamento e la cooperazione a livello strategico e operativo tra tutte le autorità competenti coinvolte nella prevenzione, nell'indagine e nell'azione penale nell'ambito dei reati connessi alla violazione delle misure restrittive dell'Unione. (3) Gli Stati membri dovranno sostenere alcuni costi legati al suddetto obbligo di presentare, su base annua, statistiche sui reati di cui agli articoli 3 e 4. Tuttavia non sono disponibili dati sufficienti a consentire una stima esatta dei costi correlati.

- *copertura finanziaria: a carico del bilancio UE e/o del bilancio nazionale;*

- La proposta ha inoltre un'incidenza trascurabile sul bilancio per la Commissione dell'Unione europea. Come previsto dall'articolo 19, paragrafi 1 e 4, dell'attuale proposta, la Commissione dovrà adempiere a una serie di obblighi di comunicazione. Due anni dopo la fine del periodo di recepimento, la Commissione dovrà presentare una relazione sul modo in cui gli Stati membri hanno recepito la direttiva. Cinque anni dopo la fine del periodo di recepimento, la Commissione dovrà elaborare uno studio sull'efficacia della direttiva per valutarne il valore aggiunto. Ciò avverrà solo dopo la fine dell'attuale quadro finanziario pluriennale

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Esempio:

- *effetti in termini di semplificazione/armonizzazione/innovazione*: le disposizioni rafforzano l'efficacia della catena di contrasto e garantiscono la comparabilità degli sforzi volti a combattere tale forma di criminalità in tutta l'UE
- *elementi di criticità*: l'obbligo per gli Stati membri di raccogliere e comunicare dati statistici in base a nuove norme più armonizzate potrebbe far sorgere un ulteriore onere amministrativo in termini di possibile adeguamento dei sistemi esistenti per la registrazione dei casi e di elaborazione di tali statistiche a livello nazionale prima di trasmetterle all'UE;

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

Esempio:

- *La norma non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).*

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

Esempio:

- *costi di adeguamento;*
- *effetti in termini di semplificazione burocratica/normativa.*

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

- Lo strumento proposto non impone alcun obbligo alle imprese e pertanto non incide direttamente su di esse;
- La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la "Carta"). In particolare la direttiva garantisce il rispetto delle disposizioni della Carta indicate di seguito: diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 6), protezione dei dati di carattere personale (articolo 8), libertà di impresa (articolo 16), diritto di proprietà (articolo 17), diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (articolo 47), presunzione di innocenza e i diritti della difesa (articolo 48), principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene (articolo 49) e diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato (articolo 50). La presente direttiva dovrà essere recepita nel diritto nazionale nel rispetto dei diritti fondamentali. In particolare gli Stati membri dovrebbero garantire che l'irrogazione di sanzioni penali e amministrative rispetti i principi della Carta, tra cui il diritto di non autoincriminarsi, il diritto al silenzio e il divieto di essere giudicato o punito due volte nei procedimenti penali per lo stesso reato. Gli Stati membri dovrebbero inoltre assicurare che nei procedimenti penali siano rispettati i diritti procedurali degli indagati o degli imputati. A questo proposito gli obblighi di cui alla presente direttiva lasciano impregiudicati gli obblighi degli Stati membri ai sensi del diritto dell'UE in materia di diritti procedurali nei procedimenti penali. Infine la direttiva dovrà essere recepita senza pregiudicare le norme applicabili in materia di comunicazione, riservatezza e segreto professionale

Altro

Esempio:

- *Altre amministrazioni interessate: la relazione tiene conto delle osservazioni di ...;*
- *Regioni: la relazione tiene conto delle osservazioni di ...;*
- *Riserva di integrazioni circa profili critici, consultazioni, ulteriori contributi, ecc... (es.: “si precisa che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell’ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie e che la posizione della nostra delegazione potrà evolvere, in base anche alle consultazioni con le amministrazioni e le parti interessate”);*
- *Eventuali allegati.*

LOGO
Amministrazione
con competenza
prevalente

***Tabella di corrispondenza
ai sensi dell’art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012***

(D.P.C.M. 17marzo 2015)

Oggetto dell’atto:
Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa alla definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione
– Codice della proposta: COM(2022) 684 final del 2.12.2022
– Codice interistituzionale: 2022/0398 (COD)
– Amministrazione con competenza prevalente: Ministero della Giustizia – Direzione generale degli affari internazionali e della cooperazione giudiziaria

Disposizione del progetto di atto legislativo dell’Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento
	NEGATIVO (non può escludersi un impatto su specifiche norme primarie o secondarie in vigore, con conseguente necessità all’esito dell’adozione della direttiva di prevedere norme attuative o di raccordo)	(natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell’art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull’ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)
Osservazioni generali. <i>Articolo 2</i> Ambito di applicazione e definizioni		Questa disposizione definisce l’ambito di applicazione della direttiva. Essa si applica alle violazioni delle misure restrittive dell’Unione adottate dall’UE sulla base dell’articolo 29 TUE o dell’articolo 215 TFUE. Tali misure comprendono il congelamento di fondi e di risorse

		<p>economiche, i divieti di messa a disposizione di fondi e di risorse economiche, i divieti di ingresso o di transito nel territorio di uno Stato membro dell'Unione europea, nonché i provvedimenti economici e finanziari settoriali e gli embarghi sulle armi. Inoltre questa disposizione fornisce le definizioni dei termini utilizzati nella direttiva, tra cui "persona, entità o organismo designati", "fondi" e "risorse economiche".</p>
<p><i>Articolo 3</i> Violazione delle misure restrittive dell'Unione</p>		<p>Per le numerose fattispecie penali indicate, inserite nel codice penale e nelle norme speciali, occorrerà verificare in modo puntuale e preciso le singole ipotesi che richiedono un adeguamento.</p>
<p><i>Articolo 4</i> Istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo</p>		<p>Andrà esaminata con attenzione la previsione di alcune ipotesi di reato indicate come punibili a titolo di tentativo.</p>
<p><i>Articolo 10</i> Congelamento e confisca</p>		<p>L'articolo 10 chiarisce il concetto di "provento", effettuando un rinvio alla definizione di cui all'articolo 3, punto 1 della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante il recupero e la confisca dei beni secondo cui è "provento" ogni vantaggio economico derivato, direttamente o indirettamente, da reati, consistente in qualsiasi bene e comprendente ogni successivo reinvestimento o trasformazione di proventi diretti e qualsiasi vantaggio economicamente valutabile". In particolare, si tratta di situazioni in cui la persona,</p>

		<p>l'entità o l'organismo designati commettono o partecipano ai reati specifici di elusione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera h), punti i) e ii). La proporzionalità della confisca dovrà essere osservata in ciascun singolo caso.</p>
<p><i>Articolo 15</i> Strumenti investigativi</p>		<p>Questa disposizione stabilisce che siano messi a disposizione strumenti investigativi efficaci, quali quelli utilizzati per i casi di criminalità organizzata o altre forme gravi di criminalità, anche per le indagini o l'azione penale riguardo ai reati di cui agli articoli 3 e 4.</p>