

Diritti umani. Anche l'Unione Europea adotta un regime globale di sanzioni

📅 15/06/2021

📌 DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA, PROSPETTIVE, SOCIETÀ, GLOBALLY MINDED

Roberto A. Jacchia
Esmeralda Dedej

Nel mese di marzo 2021, il Consiglio dell'Unione Europea ha imposto misure restrittive a carico di quindici persone fisiche e quattro entità responsabili di gravi violazioni e abusi dei diritti umani in vari Paesi del mondo¹. Questi provvedimenti rientrano nel quadro del regime globale di sanzioni dell'Unione in materia di diritti umani, adottato dal Consiglio in data 7 dicembre 2020, tramite la Decisione (PESC) 2020/1999² e il Regolamento (EU) 2020/1998³, che

consente di attuare misure restrittive mirate nei confronti di persone fisiche e giuridiche, entità e organismi, statali e non, indipendentemente dal luogo in cui le violazioni e gli abusi sono stati commessi.

La tutela dei diritti umani, come riconosciuta dalle convenzioni e dai

¹ Decisione (PESC) 2021/372 del Consiglio del 02.03.2021 che modifica la decisione (PESC) 2020/1999 relativa a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani, GUUE L 711 del 02.03.2021 e Regolamento di esecuzione (UE) 2021/478 del Consiglio del 22.03.2021 che attua il regolamento (UE) 2020/1998 relativo a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani, GUUE L 99I del 22.03.2021.

² Decisione (PESC) 2020/1999 del Consiglio del 07.12.2020 relativa a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani, GUUE L 410I del 07.12.2020,

³ Regolamento del Consiglio (EU) 2020/1998 del 07.12.2020 relativo a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani, GUUE L 410I del 07.12.2020, attuato dal Regolamento di esecuzione 2021/371/UE del Consiglio, del 02.03.2021, GUUE L 711 del 02.03.2021.

trattati internazionali⁴, oltre che nel diritto internazionale generale, ha assunto un ruolo sempre più importante nelle politiche dell'Unione. Con l'entrata in vigore del Trattato dell'Unione Europea (TUE) è stata istituita la politica estera e di sicurezza comune (PESC)⁵ che annovera tra i suoi obiettivi anche il rispetto dei diritti umani e consente di adottare misure restrittive al fine di incidere sulla politica o sulle condotte del soggetto cui sono dirette⁶.

Nel corso del 2018, sulla scorta del modello sanzionatorio degli Stati Uniti per la tutela globale dei diritti umani (*Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*⁷), è affiorata nel dibattito internazionale ed europeo la

necessità di attuare un meccanismo di tutela dei diritti umani e di sanzione dei soggetti responsabili, indipendentemente da collegamenti territoriali. In questa prospettiva, nel marzo del 2019, il Parlamento Europeo ha adottato una risoluzione richiedente l'adozione di un regime sanzionatorio dell'Unione⁸, e nel corso del 2020 anche il Regno Unito ha varato un proprio modello di sanzioni, il *Global Human Rights Sanctions Regulations 2020*⁹, sempre sulla scia¹⁰ del modello del *Magnitsky Act* statunitense.

Il nuovo regime globale di sanzioni si iscrive nel più ampio Quadro strategico

⁴ Dichiarazione universale dei diritti umani, approvata nel 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite; la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), firmata nel 1950 dal Consiglio d'Europa; la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottata nel 1984 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

⁵ Il TUE ha introdotto il «sistema dei tre pilastri», con la PESC come secondo pilastro. Tra gli altri obiettivi della PESC: preservare la pace, rafforzare la sicurezza internazionale, promuovere la cooperazione internazionale e sviluppare e consolidare la democrazia, lo Stato di diritto e le libertà fondamentali.

⁶ Le sanzioni adottate dall'Unione si differenziano a seconda dello scopo. Esse possono infatti mirare obiettivi strategici specifici oppure possono essere incentrate su settori specifici. Queste ultime si differenziano a loro volta in sanzioni in senso lato, quali le sanzioni diplomatiche, e sanzioni in senso stretto, quali l'embargo d'armi, la restrizione all'ammissione di soggetti inseriti in appositi elenchi, il congelamento dei beni e le sanzioni economiche.

⁷ Public Law 114–328, Sections 1261-1265, Subtitle F, del 23.12.2016, *FY17 National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017*.

Il modello americano ha consentito all'amministrazione statunitense di poter perseguire e sanzionare funzionari governativi stranieri, ovunque essi risiedano, che abbiano direttamente commesso, supportato o assistito a comportamenti violativi dei diritti umani o ad atti di corruzione. Anche il sistema americano prevede sanzioni personali e patrimoniali, indirizzate a persone fisiche o giuridiche.

⁸ Risoluzione del Parlamento, 2019/2580(RSP) del 14.03.2019 su un regime europeo di sanzioni per le violazioni dei diritti umani.

⁹ Statutory Instruments 2020 No. 680 del 05.07.2020, *The Global Human Rights Sanctions Regulations 2020*.

Anche il regime inglese presenta due diversi tipi di sanzioni, ossia sanzioni indirizzate direttamente alla sfera fisica del soggetto e sanzioni di tipo finanziario. Il modello inglese sembra tuttavia avere una portata più limitata rispetto al regime dell'Unione. Infatti, sono solo tre le attività illecite elencate, ossia diritto alla vita, diritto a non essere sottoposti a tortura o a trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti e diritto di essere liberi dalla schiavitù, di non essere tenuti in servitù o di non essere tenuti a compiere lavori forzati o obbligatori. L'articolo 4 del *Global Human Rights Sanctions Regulations 2020*, intitolato "*Purposes*", al paragrafo 2, dispone: "... *An activity falls within this paragraph if it is an activity which, if carried out by or on behalf of a State within the territory of that State, would amount to a serious violation by that State of an individual's:*

a) *right to life,*

b) *right not to be subjected to torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, or*

c) *right to be free slavery, not to be held in servitude or required to perform forced or compulsory labour, whether or not the activity is carried out by or on behalf of a State...*"

¹⁰ Attualmente anche l'Australia sta valutando la possibilità di adottare un regime di sanzioni sui diritti umani a livello mondiale, sulla base del report del Comitato parlamentare congiunto, *Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade*, disponibile al seguente [LINK](#).

per i diritti umani e la democrazia¹¹ e nel Piano d'azione per i diritti umani e la democrazia 2020-2024¹². Il Piano d'azione, che definisce il livello di ambizione e le priorità delle politiche riguardanti i diritti umani nelle relazioni con tutti i Paesi terzi, ribadisce il forte impegno dell'Unione a promuovere ulteriormente i valori universali, in particolare, anche alla luce dell'attuale situazione pandemica da Covid-19¹³. Infatti, secondo il Consiglio, le conseguenze socio-economiche della pandemia stanno avendo un crescente impatto negativo sui diritti umani, sulla democrazia e sullo Stato di diritto, aggravando le disuguaglianze

preesistenti ed aumentando la pressione sulle persone che versano in condizioni di vulnerabilità¹⁴.

Le nuove misure restrittive perseguono gli obiettivi di politica estera e di sicurezza comune enunciati dall'articolo 21 del TUE¹⁵ e contribuiranno a sostenere l'operato dell'Unione nei campi della democrazia, dei diritti umani, dello Stato di diritto e dei principi di diritto internazionale¹⁶.

Il nuovo regime globale si applica, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1,¹⁷ della Decisione 2020/1999, ad un'ampia gamma di violazioni dei diritti umani, tra

¹¹ Il Quadro strategico per i diritti umani e la democrazia, adottato nel 2012, stabilisce i principi, gli obiettivi e le priorità volti a migliorare l'efficacia e la coerenza della politica dell'Unione in tali ambiti. Il Quadro strategico trova attuazione attraverso i diversi piani d'azione adoperati nel corso degli anni: 2012-2014, 2015-2019 e, in ultimo, 2020-2024.

¹² Com. Comm., JOIN(2020) 5 final del 25.03.2020, *Piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024*.

Il punto I del Piano d'azione, alla lettera E, dispone: "... Colmare il divario in materia di rendicontabilità, combattere l'impunità e sostenere la giustizia di transizione:

- *Predisporre un nuovo regime orizzontale globale di sanzioni dell'UE in materia di diritti umani per contrastare gravi violazioni e abusi dei diritti umani nel mondo...*".

¹³ Per ulteriori informazioni si veda il nostro blog, disponibile al seguente [LINK](#).

¹⁴ Conclusioni del Consiglio, 12848/20 del 18.11.2020, *on the EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024*.

¹⁵ L'articolo 21 TUE dispone: "... L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale".

¹⁶ Il considerando 5 della Decisione (PESC) 2020/1999 dispone: "... Tali misure restrittive mirate perseguiranno gli obiettivi di politica estera e di sicurezza comune di cui all'articolo 21 TUE e contribuiranno all'azione dell'Unione volta a consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e i principi del diritto internazionale ...".

¹⁷ L'articolo 1 della Decisione, al paragrafo 1, dispone: "... La presente decisione istituisce un quadro relativo a misure restrittive mirate per contrastare gravi violazioni e abusi dei diritti umani nel mondo. Si applica:

a) al genocidio;

b) ai crimini contro l'umanità;

c) alle gravi violazioni o ai gravi abusi dei diritti umani seguenti:

i) tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti;

ii) schiavitù;

iii) esecuzioni e uccisioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie;

iv) sparizione forzata di persone;

v) arresti o detenzioni arbitrari;

d) altre violazioni o altri abusi dei diritti umani, compresi, tra gli altri, quelli riportati di seguito, nella misura in cui tali violazioni o abusi sono diffusi, sistematici o comunque motivo di seria preoccupazione per quanto concerne gli obiettivi di politica estera e di sicurezza comune stabiliti all'articolo 21 TUE:

i) tratta di esseri umani, nonché abusi dei diritti umani di cui al presente articolo da parte dei trafficanti di migranti;

ii) violenza sessuale e di genere;

iii) violazioni o abusi della libertà di riunione pacifica e di associazione;

iv) violazioni o abusi della libertà di opinione e di espressione;

v) violazioni o abusi della libertà di religione o di credo...".

cui genocidio, crimini contro l'umanità, gravi violazioni o gravi abusi di diritti e, più in generale, alle violazioni e abusi qualificati come diffusi, sistematici o comunque all'origine di seria preoccupazione.

I soggetti destinatari delle misure sanzionatorie, elencati all'articolo 1, paragrafo 3¹⁸, della Decisione 2020/1999, sono persone fisiche e giuridiche, entità ed organismi e possono comprendere, a loro volta, soggetti statali, non statali ed altre entità esercitanti un controllo o un'autorità effettiva su di un territorio. Questi soggetti sono individuati nominalmente, con espressa motivazione, in un apposito elenco allegato alla Decisione 2020/1999, redatto (e, occorrendo, modificato) dal Consiglio all'unanimità¹⁹ su proposta di uno Stato Membro o dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza²⁰,

che dovrà venire riesaminato almeno ogni 12 mesi²¹.

Le sanzioni, ai sensi degli articoli 2²² e 3²³ della Decisione 2020/1999, consistono nell'adozione, da parte degli Stati Membri, di misure per impedire ai soggetti sanzionati l'ingresso e il transito nel loro territorio, nonché nel congelamento dei fondi e delle risorse economiche appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati da tali soggetti.

La prima misura restrittiva, attinente alla sfera fisica del soggetto, riconosce inoltre agli Stati Membri la facoltà di vietare l'ingresso e il transito nel proprio territorio anche a chi abbia fornito un sostegno finanziario, tecnico o materiale alla commissione di abusi o di violazioni dei diritti umani²⁴. La Decisione 2020/1999 prevede tuttavia delle deroghe, ad esempio, qualora lo Stato Membro sia vincolato da un diverso obbligo internazionale²⁵ oppure per

¹⁸ L'articolo 1 della Decisione (PESC2020/1999), al paragrafo 3, dispone: "... Ai fini della presente decisione, le persone fisiche o giuridiche, le entità o gli organismi possono comprendere:

- a) soggetti statali;
- b) altri soggetti che esercitano un controllo o un'autorità effettivi su un territorio;
- c) altri soggetti non statali...".

¹⁹ Articolo 5 della Decisione (PESC) 2020/1999, al paragrafo 1, dispone: "... Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta di uno Stato membro o dell'alto rappresentante, redige e modifica l'elenco di cui all'allegato...".

²⁰ L'Alto Rappresentante guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione, contribuisce tramite proposte all'elaborazione di tale politica e la attua in qualità di mandatario del Consiglio. Agisce allo stesso modo per quanto riguarda la politica di sicurezza e di difesa comune. Attualmente tale carica è investita dallo spagnolo *Josep Borrell*.

²¹ Articolo 14 del Regolamento 2020/1998/UE, al paragrafo 4, dispone: "... L'elenco di cui all'allegato I è riesaminato periodicamente e almeno ogni 12 mesi...".

²² Articolo 2 della Decisione (PESC) 2020/1999 dispone: "... Gli Stati membri adottano le misure necessarie per impedire l'ingresso o il transito nel loro territorio ...".

²³ Articolo 3 della Decisione (PESC) 2020/1999 dispone: "... Sono congelati tutti i fondi e tutte le risorse economiche appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati ...".

²⁴ L'articolo 2 della Decisione (PESC) 2020/1999, al paragrafo 1, dispone: "... Gli Stati membri adottano le misure necessarie per impedire l'ingresso o il transito nel loro territorio di:

- a) persone fisiche che sono responsabili degli atti di cui all'articolo 1, paragrafo 1;
- b) persone fisiche che forniscono sostegno finanziario, tecnico o materiale per gli atti di cui all'articolo 1, paragrafo 1, o che sono altrimenti coinvolte in tali atti, anche pianificandoli, dirigendoli, ordinandoli, assistendoli, preparandoli, agevolandoli o incoraggiandoli;
- c) persone fisiche che sono associate alle persone di cui alle lettere a) e b) elencate nell'allegato...".

²⁵ L'articolo 2 della Decisione (PESC) 2020/1999, al paragrafo 3, dispone: "... Il paragrafo 1 lascia impregiudicate le situazioni in cui uno Stato membro sia vincolato da un obbligo di diritto internazionale, segnatamente:

- a) in qualità di paese che ospita un'organizzazione internazionale;
- b) in qualità di paese che ospita una conferenza internazionale convocata dalle Nazioni Unite o sotto gli auspici di quest'ultima;
- c) in base ad un accordo multilaterale che conferisce privilegi e immunità; o
- d) in virtù del trattato di conciliazione del 1929 (Patti Lateranensi) concluso tra la Santa Sede (Stato della Città del Vaticano) e l'Italia...".

l'espletamento di un procedimento giudiziario²⁶.

La seconda misura, attinente invece alla sfera patrimoniale, consiste nel divieto di utilizzare risorse economiche per ottenere fondi, beni o servizi²⁷ e nel divieto di movimentazione, trasferimento, modifica, utilizzo o gestione dei fondi e di accesso ad essi²⁸. Anche per tali misure sono previste specifiche deroghe qualora, ad esempio, la fornitura di fondi o risorse economiche sia necessaria per scopi umanitari²⁹.

Per garantire l'attuazione uniforme del Regolamento 2020/1998 e, in particolare, delle disposizioni sulle restrizioni finanziarie da parte degli operatori dell'Unione e delle autorità nazionali competenti, la Commissione Europea ha pubblicato una Nota di orientamento nel dicembre del 2020³⁰. Essa ha inoltre precisato che, qualora gli *stakeholders* presentino ulteriori domande o questioni sull'applicazione del nuovo regime, la Nota potrà essere riveduta o estesa.

Il nuovo regime globale presenta tuttavia talune criticità, in particolare, in merito all'individuazione dei soggetti a cui sono

dirette le sanzioni. Una prima criticità consiste nel ruolo esclusivo riservato al Consiglio. Spetta, infatti, al Consiglio, su proposta di uno Stato membro o dell'Alto Rappresentante, stabilire, rivedere e modificare l'elenco delle persone fisiche e giuridiche soggette a sanzioni. Questa funzione si svolge senza la partecipazione né della Commissione, né del Parlamento, né di altri organismi indipendenti. Inoltre, essendo richiesto il voto unanime del Consiglio, l'individuazione dei soggetti e le 'aggiunte all'elenco potrebbero subire ritardi, incidenti negativamente sulla celerità delle azioni. Infine, l'eventuale richiesta di adottare sanzioni è limitata soltanto agli Stati Membri o all'Alto Rappresentante, e non riconoscono il ruolo delle Organizzazioni della Società Civile (OSC)³¹ nel contribuire agli obiettivi tramite le loro raccomandazioni.

Nondimeno, il nuovo regime globale di sanzioni rappresenta un forte segnale dell'impegno dell'Unione nella direzione di una tutela sempre più estesa dei diritti umani, anche se si dovrà attendere qualche tempo per valutarne l'effettività e trarne le necessarie indicazioni politiche.

²⁶ L'articolo 2 della Decisione (PESC) 2020/1999, al paragrafo 7, dispone: "... *Gli Stati membri possono anche concedere deroghe alle misure imposte a norma del paragrafo 1 allorquando l'ingresso o il transito è necessario per l'espletamento di un procedimento giudiziario...*".

²⁷ L'articolo 1 del Regolamento 2020/1998/UE, alla lettera e), dispone: "... *«congelamento di risorse economiche»: il divieto di utilizzare risorse economiche per ottenere fondi, beni o servizi in qualsiasi modo, anche attraverso la vendita, la locazione e le ipoteche...*".

²⁸ L'articolo 1 del Regolamento 2020/1998/UE, alla lettera f), dispone "... *«congelamento di fondi»: il divieto di movimentazione, trasferimento, modifica, utilizzo o gestione dei fondi o di accesso a essi così da modificarne il volume, l'importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura, la destinazione o qualsiasi altro cambiamento che consente l'uso dei fondi, compresa la gestione di portafoglio...*".

²⁹ L'articolo 4 della Decisione (PESC) 2020/1999, al paragrafo 1 dispone: "... *In deroga all'articolo 3, paragrafi 1 e 2, le autorità competenti degli Stati membri possono autorizzare che taluni fondi o risorse economiche congelati siano svincolati o messi a disposizione, alle condizioni che ritengono appropriate, dopo aver stabilito che la fornitura di tali fondi o risorse economiche è necessaria per scopi umanitari, come prestare o facilitare la prestazione di assistenza, comprese forniture mediche, cibo o trasferimento di operatori umanitari e relativa assistenza, o per evacuazioni...*".

³⁰ Nota della Commissione, C(2020) 9432 final del 17.12.2020, *Nota di orientamento della Commissione sull'attuazione di alcune disposizioni del Regolamento (UE) 2020/1998 del Consiglio*.

³¹ Le Organizzazioni della Società Civile sono soggetti che si occupano di cooperazione internazionale allo sviluppo, tra cui le Organizzazioni Non Governative (ONG).



Roberto A. Jacchia

PARTNER

 r.jacchia@dejalex.com

 +39 02 72554.1

 Via San Paolo 7
20121 - Milano



Esmeralda Dedej

ASSOCIATE

 e.dedej@dejalex.com

 +32 (0)26455670

 Chaussée de La Hulpe 187
1170 - Bruxelles

MILANO

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400
milan@dejalex.com

ROMA

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44
rome@dejalex.com

BRUXELLES

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138
brussels@dejalex.com

MOSCOW

Ulitsa Bolshaya Ordynka 37/4 · 119017, Moscow, Russia
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93
moscow@dejalex.com