

Crisi ucraina e passi avanti verso un diritto penale europeo. Le proposte della Commissione per rispondere alle violazioni delle misure restrittive

📅 09/06/2022

📌 DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA, PENALE, PROSPETTIVE

Roberto A. Jacchia
Marco Stillo

Dando seguito all'istituzione della *task force* "Freeze e Seize"¹, in data 25 maggio 2022 la Commissione Europea ha presentato due nuove proposte per dare piena attuazione alle misure restrittive introdotte nel contesto della crisi ucraina² ed impedire che si tragga vantaggio dalla loro violazione.

In primo luogo, la Commissione ha proposto³ di aggiungere la violazione delle misure restrittive europee nel contesto della crisi ucraina all'elenco dei reati riconosciuti dall'Unione al fine, da

un lato, di stabilire una normativa di base comune in materia di reati e sanzioni e, dall'altro, di rendere più agevole indagare, perseguire e punire le violazioni di tali misure in tutti gli Stati Membri.

La proposta trova la sua *ratio* nell'articolo 83 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), ai sensi del quale il Parlamento Europeo e il Consiglio possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente gravi che presentano una dimensione transnazionale⁴.

¹ Per ulteriori informazioni si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

² Per ulteriori informazioni si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

³ Com. Comm. COM(2022) 247 final del 25.05.2022, *Proposal for a Council Decision on adding the violation of Union restrictive measures to the areas of crime laid down in Article 83(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union*.

⁴ L'articolo 83 TFUE al paragrafo 1 dispone: "... Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative

Tuttavia, tale disposizione allo stato non consente di stabilire norme minime in merito alla definizione e alle sanzioni applicabili alle violazioni delle misure restrittive europee, in quanto queste ultime non rientrano nelle sfere di criminalità ivi elencate. I criteri di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, risultano, nondimeno, astrattamente applicabili in quanto i) la violazione delle misure restrittive è già qualificata come reato dalla maggior parte degli Stati Membri, ii) si tratta di una sfera di criminalità che presenta una gravità simile a quelle ivi elencate, in quanto è in grado di minacciare la pace e la sicurezza internazionali, iii) tali violazioni hanno una chiara dimensione transfrontaliera, e iv) la diversità delle sanzioni attualmente previste dagli Stati Membri rappresentano un ostacolo ad una politica comune a livello europeo.

A tale scopo, la Commissione ha pubblicato una Comunicazione⁵ indicando quelli che potrebbero essere gli elementi essenziali di una futura direttiva sulle sanzioni penali.

Più particolarmente, una prima disposizione stabilirebbe lo scopo e il campo di applicazione della direttiva, chiarendo che la stessa si applica alla violazione delle misure restrittive dell'Unione adottate ai sensi dell'articolo 29 del Trattato sull'Unione Europea

(TUE)⁶ e dell'articolo 215 TFUE⁷. Una seconda disposizione conterrebbe tutte le definizioni rilevanti quali, tra le altre, quelle di "misure restrittive", "soggetto designato" e "persona designata". Una terza disposizione individuerebbe le varie tipologie di reati connessi alla violazione delle misure restrittive unionali come, ad esempio, le azioni o attività volte ad eludere queste ultime (direttamente o indirettamente), il mancato congelamento di fondi appartenenti a/posseduti/controllati da una persona o entità designata, e le attività commerciali quali l'importazione o l'esportazione di merci soggette a divieto di scambi. Laddove non diversamente previsto, tali reati richiederebbero l'elemento soggettivo del dolo o, quantomeno, una colpa grave basata sulla consapevolezza che le condotte riguardano persone, enti, attività o beni soggetti a misure restrittive, oppure l'aver ignorato le misure restrittive e i connessi divieti di legge. Una quarta disposizione, invece, disciplinerebbe le circostanze aggravanti di cui tenere conto nell'applicazione delle sanzioni quali, tra le altre, i) le gravi conseguenze della violazione, ii) l'elevato valore dei i fondi, delle risorse economiche, dei beni o delle tecnologie in questione, iii) il fatto che il reato sia stato commesso da un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni, iv) il fatto che il reato sia stato commesso nell'ambito di un'attività professionale

alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni.

Dette sfere di criminalità sono le seguenti: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata.

In funzione dell'evoluzione della criminalità, il Consiglio può adottare una decisione che individua altre sfere di criminalità che rispondono ai criteri di cui al presente paragrafo. Esso delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo...

⁵ Com. Comm. COM(2022) 249 final del 25.05.2022, *Towards a Directive on criminal penalties for the violation of Union restrictive measures*.

⁶ L'articolo 215 TFUE al paragrafo 1 dispone: "... Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea prevede l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione, adotta le misure necessarie. Esso ne informa il Parlamento europeo..."

⁷ L'articolo 29 TUE dispone: "... Il Consiglio adotta decisioni che definiscono la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica. Gli Stati membri provvedono affinché le loro politiche nazionali siano conformi alle posizioni dell'Unione..."

privata, e v) il fatto che il reato abbia comportato l'uso di documenti falsi o falsificati. La Direttiva, infine, includerebbe una disposizione specifica in materia di giurisdizione.

In secondo luogo, la Commissione ha presentato una proposta di Direttiva⁸ relativa al recupero e alla confisca dei beni di che si tratti, che aggiorna la precedente Decisione 2007/845/GAI⁹, con l'obiettivo di privare i colpevoli dei proventi illeciti e limitare la loro capacità di commettere ulteriori reati, e che troverà applicazione anche alla violazione delle misure restrittive garantendo che i proventi così ottenuti siano efficacemente rintracciati, congelati, gestiti e confiscati¹⁰.

La proposta ribadisce l'obbligo degli Stati Membri di istituire almeno un ufficio per il recupero dei beni destinati alla confisca¹¹, definendone i compiti specifici quali, tra gli altri, i) lo scambio di informazioni con gli uffici presenti negli altri Stati Membri nel contesto della prevenzione, dell'accertamento e dell'indagine sulla violazione delle misure restrittive dell'Unione, ii) rintracciare e identificare i beni delle persone ed entità sanzionate, e iii) intervenire immediatamente per congelare temporaneamente i beni in questione¹².

Gli Stati Membri, inoltre, dovranno adottare le misure necessarie per garantire che i beni di provenienza illecita possano essere congelati rapidamente e, se necessario, con effetto immediato per evitarne la dispersione, compresa la possibilità, per gli uffici competenti, di adottare misure temporanee ed urgenti nell'attesa di un provvedimento formale¹³. Più particolarmente, la proposta richiede agli Stati Membri di consentire, tra le altre cose, la confisca i) dei beni accessori e dei proventi di reato (o di beni di valore equivalente) a seguito di una condanna definitiva¹⁴, ii) dei beni trasferiti dall'imputato o dall'indagato a terzi al fine di evitare la confisca¹⁵, iii) dei beni di una persona condannata nel caso in cui il giudice nazionale di uno Stato Membro sia convinto che gli stessi derivano da un'attività criminale¹⁶, e iv) nel caso in cui i procedimenti siano stati avviati ma una condanna non sia possibile per circostanze quali l'infermità, l'irreperibilità o la morte della persona accusata o sospettata¹⁷.

La proposta, infine, impone agli Stati Membri di istituire uffici per la gestione dei beni in questione al fine di impedire che quelli congelati perdano valore, consentendone la vendita laddove facilmente deprezzabili o costosi da mantenere¹⁸.

⁸ Com. Comm. COM(2022) 245 final del 25.05.2022, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on asset recovery and confiscation*.

⁹ 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, GUUE L 332 del 18.12.2007.

¹⁰ Ai sensi dell'articolo 2 della proposta, infatti, i reati di cui all'articolo 83 TFUE e quelli armonizzati a livello europeo rientreranno nell'ambito di applicazione della Direttiva.

¹¹ L'articolo 1 della Decisione 2007/845/GAI, intitolato "Uffici per il recupero dei beni", al paragrafo 1 dispone: "... Ciascuno Stato membro istituisce o designa un ufficio nazionale per il recupero dei beni incaricato di facilitare il reperimento e l'identificazione dei proventi di reato e altri beni connessi con reati che possono essere oggetto di un provvedimento di congelamento, sequestro, ovvero confisca, emanato dall'autorità giudiziaria competente nel corso di un procedimento penale o, per quanto possibile nel rispetto del diritto nazionale dello Stato membro interessato, di un procedimento civile...".

¹² Si veda l'articolo 5 della proposta.

¹³ Si veda l'articolo 11 della proposta.

¹⁴ Si veda l'articolo 12 della proposta.

¹⁵ Si veda l'articolo 13 della proposta.

¹⁶ Si veda l'articolo 14 della proposta.

¹⁷ Si veda l'articolo 15 della proposta.

¹⁸ Si veda l'articolo 21 della proposta.



Roberto A. Jacchia

PARTNER

 r.jacchia@dejalex.com

 +39 02 72554.1

 Via San Paolo 7
20121 - Milano



Marco Stillo

ASSOCIATE

 m.stillo@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