

POSITION PAPER

Il regime sanzionatorio dell'Unione europea per contrastare gravi violazioni e abusi dei diritti umani: un quadro d'insieme

Valentina Chieco
University of Trieste

REACT Position Paper 2024/3
31 dicembre 2024

La serie di position papers REACT è realizzata nell'ambito del progetto PRIN 2020 **REACT - Re-shaping the EU integration Agenda after the COVID Turmoil.**
L'obiettivo generale del progetto è quello di valutare l'impatto delle misure adottate in reazione alla crisi scatenata dalla pandemia Covid-19 sulla governance, sull'ordinamento dell'Unione europea e, in ultima analisi, sul processo di integrazione europea.
Al progetto partecipano l'Università degli Studi di Firenze, l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", l'Università del Salento, l'Università degli Studi di Trieste e l'Università degli Studi di Macerata.

The REACT position paper series is developed within the PRIN 2020 project **REACT - Re-shaping the EU integration Agenda after the COVID Turmoil.**
The project assesses the substantive impact of the measures adopted as a reaction to the Covid-19 crisis on the governance and the law of the European Union, and ultimately on the process of European integration.
REACT is a cooperation between the University of Florence, the University of Rome Tor Vergata, the University of Salento, the University of Trieste and the University of Macerata.

Per maggiori informazioni: https://www.react.unifi.it/
Contatti: react@dsg.unifi.it

Il regime sanzionatorio dell'Unione europea per contrastare gravi violazioni e abusi dei diritti umani: un quadro d'insieme

1. Introduzione

A seguito del riesame della Decisione (PESC) 2020/1999, con Regolamento di esecuzione (UE) 2023/2722 del Consiglio, del 4 dicembre 2023[1], è stata prorogata fino all'8 dicembre 2026 l'efficacia del Regolamento (UE) 2020/1998, relativo a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani. Ulteriori tre anni, dunque, per mettere alla prova il nuovo strumento sanzionatorio dell'arsenale PESC.

Il regime in esame è stato introdotto con due atti congiunti, entrambi adottati il 7 dicembre 2020, sulla base degli artt. 29 TUE e 215 TFUE: il riferimento va, appunto, alla Decisione PESC 2020/1999[2] e al Regolamento UE 2020/1998[3]. Si tratta di un nuovo regime sanzionatorio di carattere orizzontale, ossia volto a colpire le violazioni gravi o gli abusi dei diritti umani ovunque commessi; il regime ha natura tematica e non territoriale, non essendo indirizzato a sanzionare uno specifico Stato terzo, ma volendo rappresentare uno strumento duttile e flessibile per tutelare i diritti umani senza collegamenti a crisi territoriali precise.

Questo breve contributo si propone di inquadrare il nuovo regime sanzionatorio, analizzandone genesi e funzionamento, e fornire alcuni spunti di riflessione.

2. Tipologie di misure restrittive: dalle *targeted sanctions* ai regimi sanzionatori orizzontali

Prima di analizzare i regimi sanzionatori adottati dall'Unione europea pare utile stabilire una distinzione concettuale tra *targeted sanctions* (sanzioni mirate/individuali) e *horizontal sanctions* (sanzioni orizzontali).

A ben guardare, il concetto di *economic sanctions* (sanzioni economiche) non corrisponde ad una definizione generalmente accolta nel diritto internazionale. Le sanzioni, in senso generale, sono invece definite come la volontaria interruzione o riduzione delle normali relazioni o dei vantaggi che sarebbero altrimenti garantiti in risposta ad un atto illecito[4], al fine di ottenere una modificazione del comportamento dei destinatari.

L'art. 41 dello Statuto delle Nazioni Unite stabilisce che il Consiglio di Sicurezza «può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure». Queste

[1] Regolamento di esecuzione (UE) 2023/2722 del Consiglio, del 4 dicembre 2023, che attua il regolamento (UE) 2020/1998, relativo a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani, *GU L 2023/2722* del 5.12.2023.

[2] Decisione (PESC) 2020/1999 del Consiglio del 7 dicembre 2020 relativa a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani, *GU L 410I* del 7.12.2020, pagg. 13–19.

[3] Regolamento (UE) 2020/1998 del Consiglio del 7 dicembre 2020 relativo a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani, *GU L 410I* del 7.12.2020, pagg. 1–12.

[4] Si veda C. PORTELA, *The Eu Human Rights Sanctions Regime: Unfinishes Business?*, in *Revista General de Derecho Europeo*, 2021, n. 54, p. 26, in cui l'autrice rimanda alla definizione rinvenibile in C. COMBACAU, *Sanctions*, AA.VV., *Encyclopedia of Public International Law*, a cura di R. Bernhardr, North-Holland, Amsterdam, 2000, pp. 311-312.

misure, in particolare, «possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche». In forza di tale disposizione, il Consiglio di Sicurezza ha fatto ricorso alle sanzioni internazionali sin dagli albori della sua esistenza, utilizzandole come strumento per far fronte soprattutto a situazioni di conflitti armati o, comunque, violenti[5]. A partire dalla metà degli anni '90, però, il Consiglio di Sicurezza ha utilizzato principalmente sanzioni mirate (c.d. *targeted sanctions*), pensate come alternativa alle sanzioni onnicomprensive (gli embarghi), abbandonate in considerazione degli effetti negativi e indesiderati sulla popolazione civile[6].

Le sanzioni mirate possono suddividersi in diverse tipologie, potendo colpire particolari settori del sistema economico-finanziario dello Stato destinatario o anche singoli soggetti. Dunque, le sanzioni individuali risultano essere le sanzioni mirate maggiormente specifiche, andando a dispiegare i propri effetti solo sui soggetti individuati.

In generale, le *targeted sanctions* garantiscono maggiore flessibilità rispetto alle sanzioni onnicomprensive: possono essere applicate a specifici territori all'interno di uno Stato senza colpirlo nella sua integralità e possono applicarsi tanto a soggetti statuali quanto extra-statuali[7]. Inoltre, tali sanzioni sono valorizzate per la loro versatilità e per la pluralità di effetti che possono produrre.

Le sanzioni orizzontali costituiscono una tipologia di sanzioni mirate: nello specifico, "sono un tipo di sanzioni individuali, organizzate in blacklists strutturate su base tematica e con portata globale"[8]. Dunque, i regimi sanzionatori orizzontali non costituiscono una nuova tipologia di sanzioni, bensì un sistema di listaggio. In particolare, la definizione di "sanzione orizzontale" si riferisce all'inserimento dei soggetti nelle blacklists[9], che non è collegato ad avvenimenti verificatisi in un dato territorio, bensì a fatti che rientrano in un particolare ambito considerato dalla disciplina (ad esempio, nell'esperienza dell'Unione europea, tutela dei diritti umani, contrasto alla proliferazione di armi di distruzione di massa o lotta agli attacchi cybernetici).

I regimi sanzionatori orizzontali offrono il vantaggio di non legare necessariamente i soggetti sanzionati a un determinato Stato (come quello di cittadinanza, nel caso delle persone fisiche, o quello di stabilimento, nel caso delle persone giuridiche). Tale loro caratteristica si traduce in una maggiore flessibilità e precisione nell'applicazione delle sanzioni, limitando danni collaterali sulla popolazione civile, nonché eventuali incidenti diplomatici.

Tanto premesso, è bene evidenziare che le *targeted sanctions* sono parte degli strumenti utilizzati nella Politica Estera e di Sicurezza Comune da molto tempo, diversamente dai regimi orizzontali, che rappresentano una novità. In effetti, i regimi orizzontali autonomi dell'Unione sono attualmente solo tre, e tutti piuttosto recenti: il regime contro l'utilizzo di armi chimiche del 2018[10];

---

[5] Per una ricostruzione si veda, *ex multis*, C. MORGAN, N. BAPAT, V. KRUSTEV, *The threat and imposition of economic sanctions, 1971-2000*, in *Conflict Management and Peace Science*, 2009, n. 26, vol. 1, p. 94 ss.

[6] Si veda, sul punto, E. MORET, *Humanitarian impacts of economic sanctions on Iran and Syria*, in *European Security*, 2015, n. 24, vol. 1, p. 1 ss.

[7] Cfr. C. PORTELA, *The Eu Human Rights Sanctions Regime: Unfinishes Business?*, cit., p. 27.

[8] Così, letteralmente, *ivi*, p. 29.

[9] Si veda A. PELLET, A. MIRON, *Sanctions*, in AA.VV., *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, a cura di R. Wolfrum e altri, vol. IX, 2012, Oxford University Press, Oxford, pp. 1-15.

[10] Decisione (PESC) 2018/1544 del Consiglio, del 15 ottobre 2018, relativa a misure restrittive contro la proliferazione e l'uso delle armi chimiche, *GU L 259* del 16.10.2018, pagg. 25–30.

il regime contro gli attacchi cybernetici del 2019[11]; il regime contro le violazioni dei diritti umani del 2020, qui esaminato.

In tale contesto, la scelta di strutturare il nuovo regime a tutela dei diritti umani come regime orizzontale rappresenta soprattutto una risposta alla mutata panoramica delle sfide della sicurezza, che sono divenute essenzialmente transnazionali. Esso, infatti, riconosce la crescente rilevanza di minacce che originano da attori non-statuali, come chiarito nel preambolo della decisione PESC 2020/1999[12]. Le minacce, infatti, non sono più necessariamente collegate ad uno Stato o ad una specifica crisi territoriale: si rendono dunque necessari strumenti giuridici più flessibili rispetto al classico modello delle sanzioni onnicomprensive, destinate – per loro natura – a colpire gli Stati. Attraverso sanzioni di tipo orizzontale è inoltre possibile vincere le resistenze derivanti dalla difficoltà di applicare misure sanzionatorie nei confronti di Stati terzi con cui l'Unione o gli Stati membri abbiano intessuto importanti relazioni commerciali o strategiche. Questa pare essere, in conclusione, la logica sottesa alla adozione di un regime sanzionatorio di tipo orizzontale.

3. Il regime sanzionatorio dell'Unione europea per contrastare gravi violazioni e abusi dei diritti umani: origini

Il regime in oggetto, denominato anche EUHRSR (*European Union Human Rights Sanctions Regime*), ha tratto ispirazione dall'esperienza statunitense, in cui i regimi sanzionatori orizzontali sono strumenti di politica estera ampiamente utilizzati. In particolare, il riferimento corre al *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*[13], adottato dal Congresso nel 2016 per far fronte a gravi violazioni dei diritti umani e a fenomeni corruttivi con portata globale.

Il *Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act* del 2012, predecessore della disciplina del 2016, ha rappresentato la risposta statunitense all'assassinio in stato di detenzione di Sergej Magnitsky, un contabile russo che avrebbe portato alla luce un caso particolarmente grave di corruzione su larga scala a Mosca. La normativa in oggetto prevedeva l'inserimento nella blacklist esclusivamente dei soggetti direttamente coinvolti nella morte di Magnitsky. Nel 2016, però, come anticipato, il Congresso ha adottato un nuovo regime, il menzionato *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*, per fare fronte a gravi violazioni dei diritti umani e alla corruzione con portata, questa volta, globale[14].

---

[11] Decisione (PESC) 2019/797 del Consiglio, del 17 maggio 2019, concernente misure restrittive contro gli attacchi informatici che minacciano l'Unione o i suoi Stati membri, *GU L 129I* del 17.5.2019, pagg. 13–19.

[12] Cfr. Preambolo Decisione PESC 2020/1999, cit., Considerando n. 2, ai sensi del quale: "I diritti umani sono universali, indivisibili, interdipendenti e interconnessi. Spetta in primo luogo agli Stati rispettare, proteggere e applicare i diritti umani, anche garantendo il rispetto del diritto internazionale dei diritti umani. Le violazioni e gli abusi dei diritti umani in tutto il mondo continuano a destare grande preoccupazione, anche per il significativo coinvolgimento di soggetti non statali in abusi dei diritti umani a livello mondiale e per la gravità di molti di questi atti. Tali atti violano i principi e minacciano gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione di cui all'articolo 21, paragrafi 1 e 2, del trattato sull'Unione europea (TUE)".

[13] U.S. Congress, Global Magnitsky Human Rights Accountability Act ('Global Magnitsky Act'), Public Law 114-328, 2016, rinvenibile in www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-114publ328/pdf/PLAW-114publ328.pdf.

[14] Le prime esperienze di listaggio hanno colpito 14 soggetti fra Africa, America, Asia ed Europa. Cfr. US Department of the Treasury, United States Sanctions Human Rights Abusers and Corrupt Actors Across the Globe, press release, 21 dicembre 2017, in https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0243.

Alla medesima disciplina si sono ispirati ulteriori regimi sanzionatori adottati poco dopo, tra altri, da Canada[15], Inghilterra[16] e Repubbliche baltiche[17].

Nello stesso periodo, proprio sulla scia di queste nuove normative, il parlamento dei Paesi Bassi ha iniziato a sollecitare il proprio governo affinché adottasse una legislazione similare; l'esecutivo, però, ha costantemente evidenziato che sarebbe stato preferibile che tale normativa venisse sviluppata a livello europeo, così da assicurare maggior effettività alle misure sanzionatorie. E, in effetti, nel novembre 2018, sono stati proprio i Paesi Bassi ad avanzare una proposta di un regime europeo volto alla tutela dei diritti umani, invitando, poco dopo, i rappresentanti di tutti gli altri Stati membri all'Aja per aprire una discussione sul tema.

Il Parlamento europeo, con risoluzione del 14 marzo 2019, ha invitato il Consiglio a introdurre prontamente un regime sanzionatorio volto alla tutela dei diritti umani[18].

Nel dicembre del 2019, il neonominato Alto Rappresentante Josep Borrell ha confermato l'esistenza di un consenso omogeneo tra gli Stati membri sul proposto regime e ha dichiarato l'avvio dei lavori preparatori dello stesso ad opera del Servizio Europeo per l'Azione Esterna[19].

Nel dicembre 2020, infine, si è assistito all'adozione della Decisione PESC 2020/1999 e del Regolamento 2020/1998[20] ed alla conseguente nascita del regime globale europeo volto alla tutela dei diritti umani.

4. (Segue): ambito di applicazione

Il nuovo regime sanzionatorio orizzontale, volto a sanzionare gravi violazioni dei diritti umani ovunque commesse, può essere inteso come mezzo per dare risposta a minacce alla sicurezza transnazionale e, in maniera più specifica, esso rappresenta uno strumento di politica estera volto a dare attuazione all'impegno, assunto dall'Unione europea ai sensi degli artt. 3, paragrafo 5, e 21 TUE, a tutelare i diritti dell'uomo.

Il regime si caratterizza, come si vedrà di seguito, per un ambito di applicazione *ratione materiae* ampio; esso, inoltre, offre una nuova flessibilità politica e giuridica grazie ad una altrettanto ampia portata *ratione personae*.

Per quanto concerne l'ambito di applicazione materiale, alla luce dell'art. 2 del Regolamento, gli abusi dei diritti umani coperti dalla disciplina sono numerosi e suddivisibili in tre categorie[21].

---

[15] Canadian Government, Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law), Bill S-226, 2017, rinvenibile in https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/J-2.3/FullText.html.

[16] U.K. Government, The Global Human Rights Sanctions Regulations, Statutory Instrument n. 680, 2020, rinvenibile in https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/680/introduction/made?view=plain. Per una guida al sistema sanzionatorio inglese si veda U.K. Government, Financial Sanctions, Global Human Rights, 2020, rinvenibile in https://www.gov.uk/government/publications/financial-sanctions-global-human-rights.

[17] Seimas of the Republic of Lithuania, Resolution on the Anniversary of the Death of Sergei Magnitsky, No XIII-803, 23 novembre 2017. È bene evidenziare, però, che le Repubbliche baltiche hanno ripreso il modello della prima legge statunitense del 2012 e non hanno adottato, invece, un regime sanzionatorio propriamente globale.

[18] Parlamento europeo, Risoluzione del 14 marzo 2019 su un regime europeo di sanzioni per violazioni dei diritti umani, 2019/2580(RSP), *GU C 23* del 21.1.2021, pagg. 108–112.

[19] 3738th Council meeting Foreign Affairs, Doc. 14949/19, Brussels, 9 dicembre 2019, p. 6.

[20] Per approfondire la nascita del regime e le prime esperienze di listaggio si veda C. PORTELA, *The Eu Human Rights Sanctions Regime: Unfinishes Business?*, in *Revista General de Derecho Europeo*, 2021, n. 54, pp. 23-25.

[21] Sul punto si veda C. ECKES, *EU global human rights sanctions regime: is the genie out of the bottle?*, in *Journal of Contemporary European Studies*, 2022, vol. 30, n. 2, p. 257.

Il primo gruppo prevede due crimini internazionali: genocidio e crimini di guerra. Nel secondo gruppo rientrano tortura, schiavitù, esecuzioni e uccisioni extragiudiziali, sparizione forzata e detenzioni arbitrarie. Il terzo gruppo è formato da una lista non esaustiva di altre violazioni dei diritti dell'uomo, che assumono rilievo, ai fini dell'applicazione del Regolamento, solo se diffuse, sistematiche o comunque motivo di seria preoccupazione per gli obiettivi di politica estera e di sicurezza comune stabiliti dall'art. 21 TUE[22]. Tra queste violazioni rientrano, ad esempio: la tratta di esseri umani, la violenza sessuale o di genere, le violazioni della libertà di associazione, di opinione e di espressione, nonché di religione e di credo.

Per quanto concerne, invece, la portata soggettiva, la Decisione PESC 2020/1999 specifica che i destinatari delle sanzioni possono essere tanto persone fisiche o giuridiche, quanto entità o organismi di natura sia statuale che extra-statuale. Gli attori extra-statuali sono suddivisi in due categorie: "soggetti che esercitino un effettivo controllo o autorità su un territorio" e "altri soggetti non-statuali"[23].

I destinatari delle sanzioni, poi, sono raggruppabili in tre categorie: i diretti responsabili delle violazioni[24]; i soggetti che forniscano sostegno finanziario, tecnico o materiale per la commissione delle violazioni o che siano altrimenti coinvolti in tali atti, anche pianificandoli, dirigendoli, ordinandoli, assistendoli o preparandoli, agevolandoli o incoraggiandoli[25]; e, infine, i soggetti che siano associati a coloro che rientrino nelle prime due categorie[26].

In altre parole, al cuore della disciplina vi sono i diretti responsabili delle violazioni; da qui, il coinvolgimento diviene via via meno diretto e, per tale ragione, anche maggiormente problematico in termini di prova, arrivando a sanzionare anche soggetti che siano semplicemente associati con i responsabili o che incoraggino gli abusi.

Da un lato, estendere il novero di soggetti sanzionabili pone la questione dello standard probatorio necessario a dimostrare il coinvolgimento dei destinatari[27]. Dall'altro lato, prevedere l'applicabilità delle misure anche a coloro che abbiano semplicemente incoraggiato le violazioni appare ragionevole per evitare che il regime vada a colpire solo i diretti responsabili e lasci indenni, invece, i mandanti che spesso si limitano ad ordinare o ad incoraggiare gli abusi.

---

[22] Il riferimento corre a quanto previsto dall'art. 21, par. 2, TUE, secondo cui: "L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di: a) salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità; b) consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale; c) preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne; d) favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà; e) incoraggiare l'integrazione di tutti i paesi nell'economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali; f) contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile; g) aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpiti da calamità naturali o provocate dall'uomo; h) promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale".

[23] Cfr. art. 1, par. 3, Decisione (PESC) 2020/1999, cit.

[24] Art. 3, par. 1, lett. a), Decisione (PESC) 2020/1999, cit.

[25] Art. 3, par. 1, lett. b), Decisione (PESC) 2020/1999, cit.

[26] Art. 3, par. 1, lett. c), Decisione (PESC) 2020/1999, cit.

[27] Per qualche considerazione critica sul punto si veda, ancora, C. ECKES, *EU global human rights sanctions regime: is the genie out of the bottle?*, cit., p. 257.

Le misure restrittive previste sono di due tipi: il primo, di natura personale, consta nel divieto di ingresso e di transito negli Stati membri[28]; il secondo, di tipo patrimoniale, comporta il congelamento dei fondi posseduti, detenuti o controllati da un soggetto o ad esso appartenenti, nonché il divieto di porre, direttamente o indirettamente, a disposizione delle persone sanzionate qualsiasi tipologia di fondo[29].

I c.d. *visa bans*, che costituiscono la prima tipologia di misura, sono previsti esclusivamente nella Decisione PESC, e questo comporta che la loro attuazione rimane di competenza esclusiva degli Stati membri. Diversamente, le misure di natura patrimoniale implicanti il congelamento dei fondi, andando ad incidere sugli equilibri del mercato unico, sono disciplinate dal Regolamento, con previsione di meccanismi di comunicazione e controllo in capo alla Commissione.

L'articolo 5 della Decisione PESC 2020/1999, infine, delinea la procedura per l'inserimento dei nominativi dei soggetti sanzionati nella blacklist. La normativa attribuisce il diritto di proposta agli Stati membri e all'Alto rappresentante; sulla proposta delibera il Consiglio all'unanimità. Dunque, ogni nominativo inserito nella lista è concordato all'unanimità da tutti gli Stati membri. È bene evidenziare che la normativa non prevede nulla di esplicito con riferimento alle condizioni e ai presupposti per il de-listing. Questa lacuna desta delle perplessità, potendo le misure risultare in astratto applicabili finché il regime sanzionatorio resta in vigore.

Ad oggi, la blacklist contiene 118 persone fisiche e 33 persone giuridiche/enti, di plurime nazionalità[30].

5. L'adozione e l'applicazione delle misure restrittive: l'accentramento (incompiuto)

L'adozione di misure restrittive, anche contro individui, è competenza dell'UE da ben prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Quest'ultimo ha però introdotto, all'art. 215, par. 2, TFUE una specifica base giuridica per l'applicazione di sanzioni anche nei confronti di persone giuridiche o fisiche, tanto statali quanto non statali[31]. Con il tempo, la procedura di adozione delle misure è andata via via accentrandosi. Formalmente, il nuovo regime prevede, come in altri precedenti regimi sanzionatori, che le proposte di inserimento nella blacklist possano essere avanzate sia dagli Stati membri che dall'Alto rappresentante. Tuttavia, sino ad oggi, nella maggior parte dei casi è stato l'Alto rappresentante a proporre i nominativi dei soggetti da sanzionare che, successivamente, sono stati approvati dal Consiglio. Dunque, nella maggior parte dei casi, l'Alto

[28] Art. 2 Decisione (PESC) 2020/1999, cit.
[29] Art. 3 Decisione (PESC) 2020/1999, cit.
[30] La blacklist è contenuta nell'Allegato I al Regolamento 2020/1998, cit., consultabile su https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02020R1998-20240913 .
[31] L'art. 215 testualmente 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.
Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea lo prevede, il Consiglio può adottare, secondo la procedura di cui al paragrafo 1, misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali.
Gli atti di cui al presente articolo contengono le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche".

rappresentante è assistito nella preparazione delle proposte di "listaggio" dal Servizio Europeo per l'Azione Esterna[32] e, in seguito, sottopone le proposte al voto del Consiglio; diversamente, in passato, molta della attività preparatoria veniva svolta dallo Stato membro proponente l'applicazione delle misure.

Ciononostante, il regime richiederebbe alcune modifiche che, allo stato, non sono state approvate.

Da un lato, non è stato dato seguito a quanto indicato nella risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2019[33], in cui veniva suggerito al Consiglio di prevedere che l'applicazione delle misure potesse essere adottata dallo stesso Consiglio a maggioranza qualificata: come visto, infatti, la normativa richiede ancora l'unanimità.

Dall'altro lato, non è stata accolta la proposta congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante del 19 ottobre 2020[34] per l'adozione dell'esistente regime, secondo cui la misura sanzionatoria dell'imposizione dei divieti di ingresso negli Stati membri avrebbe dovuto essere inserita anche nel regolamento e non solo nella decisione PESC, così da consentire alla Commissione di vigilare sulla applicazione e sulla implementazione delle restrizioni. Come anticipato, però, i così detti *visa bans* sono previsti, ad oggi, solo dalla decisione PESC, portando avanti un approccio già sperimentato in altri regimi sanzionatori. Pertanto, l'attuazione di tali misure rimane di esclusiva competenza degli Stati membri, senza che la Commissione possa svolgere attività di controllo sulle stesse – con conseguenti possibili incongruenze nella fase di applicazione ed implementazione.

6. Le novità introdotte dalla direttiva (UE) n. 2024/1226

Sebbene, come detto in precedenza[35], alcune possibili forme di semplificazione dell'adozione delle misure (i.e. maggioranza in seno al Consiglio) e di accentramento delle competenze a livello UE (controllo sull'attuazione ed implementazione dei divieti di ingresso e viaggio) non siano ancora state realizzate, vi è stata una interessante recente novità. Il riferimento corre alla direttiva (UE) n. 2024/1226, del 24 aprile 2024[36], relativa alla definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione. Tale atto è il frutto di un percorso iniziato nel 2022 e che è stato accelerato, per quanto possibile, per far fronte alle esigenze derivanti dal conflitto russo-ucraino.

Il 25 maggio 2022, infatti, la Commissione europea ha comunicato al Parlamento europeo e al Consiglio l'opportunità di adottare una direttiva al fine di obbligare gli Stati membri a adottare sanzioni penali per la violazione delle misure restrittive[37]. Non essendo, però, questa materia all'epoca ricompresa nelle «sfere di criminalità» di cui all'art. 83 TFUE, la Commissione ha

[32] Si tratta del servizio diplomatico europeo formato tanto da personale europeo quanto da soggetti nominati dagli Stati membri. Per maggiori informazioni si veda https://www.eeas.europa.eu/_en.

[33] Parlamento europeo, Risoluzione del 14 marzo 2019, cit.

[34] Proposta congiunta di Regolamento del Consiglio relativo a misure restrittive contro le violazioni e gli abusi gravi dei diritti umani, 19 ottobre 2020, Documento 52020JC0020.

[35] Cfr. ¶ 5.

[36] Direttiva (UE) 2024/1226 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, relativa alla definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione e che modifica la direttiva (UE) 2018/1673, GU L, 2024/1226, 29.4.2024.

[37] Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – Verso una direttiva sulle sanzioni penali per la violazione delle misure restrittive dell'Unione, 25 maggio 2022, rinvenibile presso https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0249 .

contestualmente formalizzato una Proposta di decisione del Consiglio[38] per inserire, in forza dell'art. 83, par. 3, TFUE, la violazione delle misure restrittive tra i c.d. crimini europei e avere la copertura giuridica per poter avviare l'iter per l'adozione della direttiva. Dopo sei mesi, il Consiglio ha approvato la Decisione[39], consentendo così alla Commissione di pubblicare, qualche giorno dopo, una Proposta di direttiva[40] in cui ha dettagliato quanto già anticipato nel maggio 2022.

A un anno di distanza, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno finalizzato un accordo politico sul testo della novella che è stato adottato dal Parlamento europeo in data 12 marzo 2024 e definitivamente approvato dal Consiglio il 12 aprile 2024, prima di essere pubblicato nella GUUE. Il testo prevede che gli Stati membri debbano recepire la direttiva entro il 20 maggio 2025.

L'obiettivo della direttiva (UE) n. 2024/1226 è chiaramente esplicitato nel suo considerando n. 3: al fine di «garantire l'applicazione effettiva delle misure restrittive dell'Unione, è necessario che gli Stati membri dispongano di sanzioni penali e non penali effettive, proporzionate e dissuasive da applicare in caso di violazione di tali misure». È inoltre «necessario che tali sanzioni facciano fronte all'elusione delle misure in questione».

Per quanto rileva ai fini del regime sanzionatorio posto a tutela della violazione dei diritti umani viene in considerazione il disposto dell'art. 3 della direttiva, lettere a), b) e c). Gli Stati membri, nello specifico, sono obbligati a criminalizzare le condotte consistenti nel:

a) mettere direttamente o indirettamente a disposizione di una persona, entità od organismo designati, o a vantaggio di questi, fondi o risorse economiche, in violazione di un divieto che costituisce una misura restrittiva dell'Unione;

b) omettere di congelare fondi o risorse economiche appartenenti a una persona, entità od organismo designati, o da questi posseduti, detenuti o controllati, in violazione di un obbligo che costituisce una misura restrittiva dell'Unione;

c) consentire a persone fisiche designate l'ingresso o il transito nel territorio di uno Stato membro, in violazione di un divieto che costituisce una misura restrittiva dell'Unione[41].

---

[38] Commissione europea, 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, 25 maggio 2022, rinvenibile presso https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0247 .

[39] 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, rinvenibile in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:308:FULL+ p. 18 ss.

[40] Commissione europea, 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, 2 dicembre 2022, rinvenibile in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0684 .

[41] La lettera h) del medesimo art. 3 individua i comportamenti che devono essere considerati elusivi di una misura restrittiva, prevedendo che l'elusione possa manifestarsi: "i) con l'utilizzo, il trasferimento a terzi o la cessione in altro modo di fondi o di risorse economiche direttamente o indirettamente posseduti, detenuti o controllati da una persona, entità od organismo designati, e che sono congelati in virtù di una misura restrittiva dell'Unione, allo scopo di occultare tali fondi o risorse economiche; ii) con la comunicazione di informazioni false o fuorvianti allo scopo di occultare il fatto che una persona o entità designata o un organismo designato sia il titolare effettivo o il beneficiario finale di fondi o di risorse economiche che dovranno essere congelati in virtù di una misura restrittiva dell'Unione; iii) con il mancato rispetto, da parte di una persona fisica o di un rappresentante di un'entità od organismo designati, dell'obbligo, che costituisce una misura restrittiva dell'Unione, di segnalare alle autorità amministrative competenti fondi o risorse economiche ad essi appartenenti o da essi posseduti, detenuti o controllati nella giurisdizione di uno Stato membro; iv) con il mancato rispetto dell'obbligo, che costituisce una

L’art. 5 della impone agli Stati membri di prevedere sanzioni penali che siano effettive, proporzionate e dissuasive. La condotta di cui all’art. 3, lett. c), dovrà essere punita con una pena massima di almeno tre anni di reclusione; le condotte attinenti ai c.d. *asset freeze*, invece, dovranno essere punite con pena massima di almeno cinque anni se coinvolgono fondi o risorse del valore di almeno 100.000 euro.

Per ciò che concerne, invece, le persone giuridiche, l’art. 6 delinea i criteri per l’attribuzione della responsabilità[42], mentre l’art. 7 disciplina le sanzioni che dovranno essere previste. Nello specifico, le sanzioni potranno essere tanto penali quanto non penali, purché effettive, proporzionate e dissuasive, e di natura sia pecuniaria che non pecuniaria[43]. Le sanzioni per le condotte in violazione di *asset freeze* non potranno essere inferiori al 5 % del fatturato globale totale della persona giuridica nell'esercizio finanziario precedente quello in cui è stato commesso il reato o nell'esercizio finanziario precedente la decisione di irrogare la sanzione pecuniaria; o, comunque, a un importo corrispondente a 40.000.000 di euro[44].

Così inquadrata brevemente la nuova disciplina, pare potersi affermare che essa costituirà un ottimo punto di partenza per assicurare un *enforcement* unitario ed uniforme a livello europeo di eventuali violazioni delle misure restrittive. Tale normativa costituisce un importante tassello di accentramento di competenze in capo all’UE, che ben si collega alla necessità di assicurare una coerente ed effettiva implementazione delle sue misure restrittive a livello dei singoli Stati membri, cercando di arginare il rischio tanto di disapplicazione delle misure quanto della loro applicazione in maniera disomogenea.

---

misura restrittiva dell'Unione, di fornire alle autorità amministrative competenti informazioni riguardanti fondi o risorse economiche congelati o informazioni detenute su fondi o risorse economiche nel territorio degli Stati membri, appartenenti a persone, entità o organismi designati o da essi posseduti, detenuti o controllati, e che non sono stati congelati, qualora tali informazioni siano state ottenute nell'esercizio dei doveri d'ufficio”.

[42] Testualmente prevede che: “1. Gli Stati membri provvedono affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili dei reati di cui agli articoli 3 e 4 quando siano stati commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica interessata, individualmente o in quanto parte di un organo di tale persona giuridica, in virtù: a) del potere di rappresentanza della persona giuridica; b) del potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica; o c) del potere di esercitare un controllo in seno alla persona giuridica.

2. Gli Stati membri provvedono affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili qualora la mancata supervisione o il mancato controllo da parte di un soggetto di cui al paragrafo 1 del presente articolo abbia reso possibile la commissione, da parte di una persona soggetta alla sua autorità, di un reato di cui all'articolo 3, paragrafo 4, a vantaggio di tale persona giuridica.

3. La responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dei paragrafi 1 e 2 del presente articolo non preclude l'azione penale nei confronti delle persone fisiche che commettano, incitino o siano complici dei reati di cui agli articoli 3 e 4”.

[43] Quali: a) l'esclusione dal godimento di un beneficio o di un aiuto pubblico; b) l'esclusione dall'accesso ai finanziamenti pubblici, comprese procedure di gara, sovvenzioni e concessioni; c) l'interdizione di esercitare un'attività commerciale; d) il ritiro dei permessi e delle autorizzazioni all'esercizio delle attività che hanno portato al reato pertinente; e) l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria; f) provvedimenti giudiziari di scioglimento; g) la chiusura dei locali usati per commettere il reato; h) laddove vi sia un pubblico interesse, la pubblicazione integrale o parziale della decisione giudiziaria relativa al reato commesso e alle sanzioni o misure imposte, fatte salve le norme in materia di tutela della vita privata e di protezione dei dati personali.

[44] In tal senso art. 7, par. 2, lett. B).

7. Considerazioni conclusive

Il nuovo regime può di certo essere valutato positivamente, alla luce del fatto che costituisce un sicuro passo in avanti nella individualizzazione delle misure sanzionatorie: trattandosi di un regime orizzontale, esso consente una maggiore precisione e una maggiore flessibilità.

Molte sono, però, le lacune della disciplina.

In primo luogo, è lecito chiedersi quale sia il rapporto tra le nuove misure sanzionatorie ed altri regimi esistenti con base territoriale. La decisione PESC, infatti, specifica che essa "non pregiudica l'applicazione di altre vigenti o future decisioni del Consiglio nel quadro della politica estera e di sicurezza comune che stabiliscono misure restrittive in considerazione della situazione in taluni paesi terzi e che riguardano violazioni o abusi dei diritti umani"[45]. Nulla viene specificato sul rapporto che si verrebbe a creare tra i diversi regimi: la previsione pare lasciar intendere la prevalenza dei regimi con base territoriale sul regime globale in oggetto, ma non vi è un esplicito divieto di inserimento simultaneo in più liste[46]. Rimane quindi da vedere come saranno gestite le interazioni tra regimi esistenti in concreto e caso per caso.

In secondo luogo, particolarmente rilevante pare essere l'assenza di indicazioni sui presupposti per il de-listing – ossia la cancellazione dalla blacklist. Mentre lo scopo perseguito con l'inserimento in blacklist fondate su regimi con base territoriale può ritenersi raggiunto nel momento in cui la crisi nel paese interessato venga risolta, lo stesso non può dirsi per i regimi orizzontali che non sono, appunto, connessi a crisi territoriali specifiche. Questa lacuna sembra implicare la possibilità di inserimenti nella blacklist *sine die* o, quantomeno, protratti fintantoché resterà in vigore il regime sanzionatorio in esame.

Da ultimo, il regime è e sarà realmente utile ad ottenere un avanzamento nella tutela dei diritti umani al di fuori dell'Unione europea? Lo strumento in sé non è ovviamente garanzia del risultato perseguito. È, però, sicuramente uno strumento in più attraverso il quale l'Unione contribuisce all'affermazione del principio del rispetto dei diritti umani come principio strutturale dell'ordinamento internazionale contemporaneo.

[45] Preambolo della Decisione PESC 2020/1999, cit., Considerando n. 4.

[46] Si sono, però, già verificati dei casi di inserimento simultaneo in più regimi sanzionatori. Il riferimento va all'inserimento dei soggetti tanto nel regime globale oggetto del presente lavoro, quanto nel regime sanzionatorio istituito con Decisione PESC 2011/235, del 12 aprile 2011, concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità in considerazione della situazione in Iran e volto a monitorarne la situazione in termini del rispetto dei diritti umani. Sul punto si veda, per qualche informazione in più, C. PORTELA, *The Eu Human Rights Sanctions Regime: Unfinishes Business?*, cit., p. 36.