



8 Marzo 2022

SANZIONI NAZIONALI PER VIOLAZIONI DELLE MISURE RESTRITTIVE DELL'UE IN RISPOSTA ALLA CRISI IN UCRAINA: LA PROSPETTIVA DEL DIRITTO PENALE ITALIANO

Il recente massivo ricorso a restrizioni commerciali e finanziarie nei confronti della Russia da parte dell'Unione europea ha sollevato una serie di domande sui loro effetti e sulla loro applicazione, soprattutto a livello nazionale di ciascuno Stato membro.

Le sanzioni europee sono rivolte ad individui, enti e istituzioni russe e bielorusse, e impongono anche il divieto di alcune transazioni verso la Russia che si ripercuote pesantemente, in via collaterale, su cittadini e imprese europee. I cittadini italiani, così come tutti i cittadini dei paesi europei, sono inevitabilmente colpiti, essendo le possibilità di fare affari con la Russia e la Bielorussia significativamente ostacolate o totalmente impedito.

Alla luce dei continui sviluppi legislativi e dell'aumentare delle sanzioni, è divenuto di fondamentale interesse capire quali siano le conseguenze di una qualsiasi violazione di tali divieti e restrizioni da parte dei cittadini europei, con particolare attenzione alle potenziali conseguenze penali a livello nazionale.

Con specifico riferimento all'Italia, potrebbero una azienda o individuo italiano che oggi commerciano con la Russia in violazione dei divieti europei, essere ritenuti penalmente responsabile di tali violazioni? Dal punto di vista del diritto penale italiano, la risposta a questi dubbi comporta una duplice analisi della normativa vigente, sia a livello europeo che nazionale.

1. Il quadro giuridico europeo

1.1. In generale: le conseguenze delle violazioni dirette dei regolamenti e delle direttive UE

È noto che i paesi europei hanno per lo più mantenuto autonomia legislativa in materia di diritto penale. Nonostante un crescente interesse per lo sviluppo di un sistema penale europeo più integrato, il potere legislativo dell'Unione europea in materia penale è di fatto limitato all'ambito di applicazione dell'articolo 83 del TFUE relativo alla cooperazione giudiziaria in materia penale, secondo il quale:

*“Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante **direttive** secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative 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.”*



Il secondo periodo del paragrafo 1 dell'articolo 83 TFUE stabilisce inoltre che le aree di *“criminalità particolarmente grave con una dimensione transfrontaliera”* sono terrorismo, tratta di esseri umani e sfruttamento sessuale di donne e minori, traffico illecito di droga, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata; una lista che può essere ampliata *“in base all'evoluzione della criminalità”*, ma che si limita sempre alle *“norme minime relative alla definizione”* di ciascun reato, con il fine ultimo di armonizzare le legislazioni europee.

Come stabilito dall'articolo 83 TFUE, i poteri legislativi dell'Unione europea in materia penale possono essere esercitati solo attraverso direttive, poiché l'articolo 83 esclude sostanzialmente i regolamenti quali atti giuridici destinati a tali specifici scopi. Inoltre, e ciò anche attraverso i regolamenti, l'Unione europea non può che indurre gli Stati membri a punire determinate condotte, senza intervenire direttamente con sanzioni sui cittadini europei. Ogni Stato membro mantiene quindi il controllo sulle scelte e sul sistema sanzionatorio, allineandosi agli standard minimi armonizzati solo quando richiesto.

Di conseguenza, quando un soggetto europeo viola un regolamento o una direttiva che prescrive un certo comportamento, tale regolamento o direttiva, o qualsiasi altro atto giuridico dell'Unione europea, non può prevedere alcuna sanzione, tanto meno penale, per punire tale violazione. Direttive e regolamenti possono **solo imporre ai singoli Stati membri di emanare specifiche leggi sanzionatorie** per garantire l'applicazione delle prescrizioni europee e sono quindi totalmente privi di effetti sanzionatori diretti.

1.2. Il caso russo: atti giuridici europei che impongono agli Stati membri l'applicazione di sanzioni

La legislazione europea sulle sanzioni commerciali alla Russia deriva e si sviluppa principalmente sulla base della legislazione del 2014 emanata dal Consiglio per rispondere all'annessione della Crimea, in particolare:

- **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;
- **Regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio, del 17 marzo 2014**, concernente misure restrittive relative ad azioni che minacciano o compromettono l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina;
- **Regolamento (UE) n. 692/2014 del Consiglio, del 23 giugno 2014**, relativo alle restrizioni all'importazione nell'Unione di merci originarie della Crimea o di Sebastopoli, in risposta all'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli.

I numerosi emendamenti adottati subito dopo l'attacco russo all'Ucraina di febbraio hanno ampliato la portata delle sanzioni originariamente previste da tali regolamenti, che ora comprendono, *inter alia*, **il divieto di esportazione di beni a duplice uso**, restrizioni **all'esportazione e alla fornitura di assistenza finanziaria** in relazione a determinati beni e attrezzature nel settore petrolifero, **restrizioni finanziarie sulle transazioni** con alcuni soggetti russi e **restrizioni** - per alcune banche e società russe nei settori militare ed energetico – **all'accesso ai mercati dei capitali**, e altre sanzioni relative ai settori del petrolio e del gas, economico e finanziario.



Nell'ottica di garantire la totale adesione alle restrizioni da parte di ogni Stato membro, e nel rispetto delle attribuzioni dell'Unione come spiegato nel paragrafo precedente, l'articolo 8 del Regolamento n. 833/2014, ad esempio, stabilisce che:

*“Gli Stati membri stabiliscono norme sulle sanzioni applicabili alle violazioni delle disposizioni del presente regolamento e adottano tutte le misure necessarie per garantirne l'attuazione. Le sanzioni devono essere **effettive, proporzionate e dissuasive**. Gli Stati membri notificano alla Commissione le norme di cui al paragrafo 1 subito dopo l'entrata in vigore del presente regolamento e la informano di ogni successiva modifica.”*

L'articolo 8 non specifica la natura delle sanzioni che gli Stati membri devono attuare, se amministrative o penali, purché siano **“effettive, proporzionate e dissuasive”**.

Il Consiglio ha adottato la stessa formulazione nell'articolo 8 del Regolamento n. 692/2014 e nell'articolo 15 del Regolamento n. 269/2014, **delegando quindi gli Stati membri a individuare e far rispettare le sanzioni per i comportamenti che violano i divieti imposti da tali regolamenti europei.**

2. Il quadro giuridico italiano

Ad oggi, non siamo a conoscenza di alcun provvedimento emanato dall'Italia per implementare specificamente l'applicazione di sanzioni imposta dai Regolamenti n. 833/2014, n. 692/2014 e n. 269/2014, come recentemente modificati.

Tuttavia, una normativa risalente al 2017 era già stata attuata dall'Italia in risposta ai regolamenti europei sui prodotti a duplice uso, alle misure restrittive dell'UE e agli embarghi commerciali.

Il decreto legislativo n. 221/2017, relativo all'*“adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della normativa europea ai fini del riordino e della semplificazione delle procedure di autorizzazione all'esportazione di prodotti e di tecnologie a duplice uso e dell'applicazione delle sanzioni in materia di embarghi commerciali, nonché per ogni tipologia di operazione di esportazione di materiali proliferanti”*, attua infatti le disposizioni contenute, tra gli altri, in:

1. Regolamento (CE) n. 428/2009 del 5 maggio 2009, che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione e del transito di **prodotti a duplice uso** (ora sostituito dal Regolamento n. 821/2021);
2. Regolamenti del Consiglio (UE) **adottati a norma dell'articolo 215 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea** relativi a misure restrittive nei confronti di taluni paesi terzi **soggetti a embargo commerciale.**

Il decreto legislativo n. 221/2017 prevede specifiche **sanzioni amministrative e penali** ai sensi degli articoli da 18 a 21, per - *inter alia* - **le violazioni del Regolamento n. 428/2009 e delle misure restrittive previste dalle norme rientranti nella seconda categoria.**

Anche se viene espressamente individuato solo il Regolamento n. 428/2009, le disposizioni del decreto italiano devono essere interpretate come implicitamente riferite anche ai **Regolamenti n. 833/2014, n. 692/2014 e n. 269/2014 nelle loro versioni aggiornate al 2022**, includendo così le nuove



“*misure restrittive*” introdotte dai recenti provvedimenti adottati dal Consiglio nel febbraio e marzo 2022¹.

Ciò comporta che, da un lato, **qualsiasi violazione** del Regolamento 428/2009, come recepito dal D.Lgs. 221/2017, è **sanzionata ai sensi dell’art. 18 del D.Lgs. 221/2017** (“*Sanzioni relative ai prodotti a duplice uso e ai prodotti a duplice uso non listati*”), che punisce:

1. con sanzioni penali: **qualsiasi operazione di esportazione di prodotti a duplice uso o di prodotti a duplice uso non listati, di transito o di trasferimento all’interno dell’Unione Europea**, o prestazione di servizi di intermediazione relativi a tali prodotti, **senza la relativa autorizzazione**, o con un’autorizzazione ottenuta fornendo dichiarazioni o documentazione false, o un’operazione **effettuata in violazione degli obblighi previsti dalla relativa autorizzazione**;
2. con **confisca** obbligatoria delle cose che servirono o furono destinate a commettere tali reati, o la confisca di beni per un valore corrispondente al prezzo o al profitto del reato: tutte le condotte elencate nel punto 1 sopra;
3. con sanzioni amministrative: qualsiasi omissione nella comunicazione di informazioni o nella presentazione di documentazione richieste dall’autorità competente sulla destinazione finale dei prodotti esportati.

Dall’altro lato, qualsiasi violazione dei **Regolamenti no. 833/2014, n. 692/2014 e n. 269/2014 è sanzionata ai sensi dell’articolo 20** (“*Sanzioni relative ai prodotti listati per effetto di misure restrittive unionali*”) che punisce:

1. **qualsiasi operazione di esportazione di prodotti listati a seguito di misure restrittive dell’UE**, o **prestazione di servizi** di intermediazione o assistenza tecnica riguardanti gli stessi concernenti i prodotti medesimi, **in violazione dei divieti contenuti nei regolamenti (UE) relativi alle misure restrittive con la reclusione da 2 a 6 anni**;
2. qualsiasi condotta di cui al precedente paragrafo 1 realizzata **senza la prescritta autorizzazione**, o con un’autorizzazione basata su false dichiarazioni, con la **reclusione da 2 a 6 anni o con una multa da 25.000 a 250.000 euro**;
3. l’inosservanza **degli obblighi prescritti dalla relativa autorizzazione**, con la **reclusione da 1 a 4 anni o con la multa da 15.000 a 150.000 euro**;
4. tutte le condotte sopra elencate, con la **confisca** delle cose che servirono o furono destinate a commettere i reati, o con la confisca di beni per un valore corrispondente al prezzo o al profitto del reato.

Le sanzioni previste dall’articolo 20 **sono esclusivamente di natura penale, in virtù** della terminologia utilizzata (“*reclusione*” e “*multa*”).

¹ I regolamenti n. 833/2014, n. 692/2014 e n. 269/2014 rientrano nell’ambito di tale seconda categoria, essendo stati adottati “*visto*” l’articolo 215 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea e riguardando specificamente “*misure restrittive*” nei confronti della Russia, che era ed è tuttora sottoposta ad embargo commerciale.



Il nocciolo della questione risiede dunque nella definizione dei singoli “*prodotti*” oggetto delle sanzioni, per i quali occorre fare riferimento alle singole disposizioni dei Regolamenti n. 833/2014, n. 692/2014 e n. 269/2014 e successive modifiche.

Si nota, da ultimo, che – fatto abbastanza sorprendente – nonostante l’indiscussa natura penale delle sanzioni contenute nell’art. 20 di cui sopra, **non sembrano essere state pubblicate negli ultimi anni decisioni di Tribunali italiani basate sulle sanzioni previste dal D.lgs. n. 221/2017.**

3. Conclusioni

Alla luce del quadro giuridico complessivo, la violazione dei divieti e delle restrizioni imposti dalla legislazione europea sull’attuale situazione russa **ha, teoricamente, rilevanza penale** secondo il diritto penale italiano, per effetto del decreto legislativo n. 221/2017. Tuttavia, le sanzioni penali previste da tale decreto non sembrano essere state ancora concretamente applicate dai giudici italiani.

CONTATTI

Giovanni Morgese

giovanni.morgese@lcalex.it

Chiara Sarzi Sartori

chiara.sarzi@lcalex.it

Andrea Carreri

andrea.carreri@lcalex.it

Linda Lorenzon

linda.lorenzonzon@lcalex.it

LCA Sanctions

lcasanctions@lcalex.it