



Bruxelles, 17.12.2020
C(2020) 9432 final

Nota della Commissione

**NOTA DI ORIENTAMENTO DELLA COMMISSIONE SULL'ATTUAZIONE DI
ALCUNE DISPOSIZIONI DEL REGOLAMENTO (UE) 2020/1998 DEL CONSIGLIO**

NOTA DI ORIENTAMENTO DELLA COMMISSIONE SULL'ATTUAZIONE DI ALCUNE DISPOSIZIONI DEL REGOLAMENTO (UE) 2020/1998 DEL CONSIGLIO

Il 7 dicembre 2020 l'Unione europea ha adottato un regime di misure restrittive (sanzioni) per contrastare gravi violazioni e abusi dei diritti umani nel mondo: il regime globale di sanzioni dell'UE in materia di diritti umani. Tale regime di sanzioni è costituito da due atti giuridici: la decisione (PESC) 2020/1999 del Consiglio ("la decisione")¹ e il regolamento (UE) 2020/1998 del Consiglio ("il regolamento")². Quest'ultimo atto è rivolto a tutte le persone, le entità e gli organismi soggetti alla giurisdizione dell'UE ("operatori dell'UE")³, per i quali crea degli obblighi giuridici.

Con la presente nota⁴ si intende fornire orientamenti su alcune disposizioni del regolamento, allo scopo di garantirne l'attuazione uniforme da parte degli operatori dell'UE e delle autorità nazionali competenti (ANC). La nota è presentata sotto forma di risposte alle domande ritenute più probabili e, in caso di ulteriori domande, la Commissione può rivederla o estenderla.

Per maggiori informazioni sul regime globale di sanzioni dell'UE in materia di diritti umani, consultare anche "Questions and Answers: EU Global Human Rights Sanctions Regime"⁵ del servizio europeo per l'azione esterna (SEAE).

1. Quali tipi di sanzioni sono in vigore?

Il regime di sanzioni comprende due tipi di misure, comuni alla maggior parte dei regimi sanzionatori dell'UE: sanzioni finanziarie e restrizioni alla circolazione (divieto di viaggio). In questo particolare regime non sono previsti né embarghi sulle armi né sanzioni settoriali o economiche, come divieti di importazione o esportazione.

Il regolamento tratta l'applicazione delle sanzioni finanziarie (articolo 3) che prevedono il congelamento delle attività e il divieto di mettere fondi e risorse economiche a disposizione delle persone fisiche e giuridiche, delle entità e degli organismi destinatari delle sanzioni, elencati nell'allegato I del regolamento ("persone in elenco").

¹ Decisione (PESC) 2020/1999 del Consiglio, del 7 dicembre 2020, relativa a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani (GU L 410 I del 7.12.2020, pag. 13).

² Regolamento (UE) 2020/1998 del Consiglio, del 7 dicembre 2020, relativo a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani (GU L 410 I del 7.12.2020, pag. 1).

³ Cfr. anche la domanda 2.

⁴ La nota è stata concepita per essere un documento di orientamento in cui la Commissione chiarisce la sua attuale interpretazione di alcune disposizioni del regolamento. La presente nota non aspira a illustrare tutte le disposizioni in maniera esaustiva, né crea nuove norme legislative. La Commissione vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea. Ai sensi dei trattati, solo la Corte di giustizia dell'Unione europea può fornire un'interpretazione giuridicamente vincolante degli atti delle istituzioni dell'Unione.

⁵ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90013/questions-and-answers-eu-global-human-rights-sanctions-regime_en

2. Chi deve conformarsi alle disposizioni del regolamento?

Le sanzioni dell'Unione creano obblighi giuridici per tutti gli operatori dell'UE relativamente a qualsiasi attività economica esercitata al suo interno. L'articolo 19 del regolamento definisce l'estensione di tale giurisdizione⁶.

Si prevede che le sanzioni dell'UE produrranno effetti nei paesi terzi attraverso le pressioni sulle persone in elenco, pur non applicandosi a livello extraterritoriale. In altre parole, non creano obblighi per gli operatori di paesi terzi, salvo che conducano l'attività economica almeno in parte all'interno dell'UE.

3. Che cosa comportano le sanzioni finanziarie?

Gli operatori dell'UE devono rispettare l'obbligo di congelare tutte le attività (fondi e risorse economiche) delle persone in elenco e devono garantire che non metteranno nessun fondo o risorsa economica a disposizione di queste ultime (articolo 3 del regolamento). Cfr. anche la domanda 4 e la domanda 5.

In linea di principio, un'attività economica svolta con una persona in elenco comporta operazioni finanziarie. Ciò implicherà verosimilmente un cambiamento della forma dei fondi della persona in elenco (ad esempio, una modifica dell'importo o della collocazione), l'utilizzo delle sue risorse economiche o il renderle disponibili fondi o risorse economiche, tutte cose vietate.

Nell'articolo 1 del regolamento sono definite le nozioni di "fondi", "risorse economiche", "congelamento di fondi" e "congelamento di risorse economiche".

4. Che cosa significa il congelamento delle attività?

Il regolamento impone agli operatori dell'UE di congelare i fondi delle persone in elenco. In altre parole, gli operatori dell'UE hanno il divieto di gestire tali fondi in qualsiasi modo che ne modifichi le caratteristiche consentendone l'utilizzo (da chiunque). Ciò significa, ad esempio, che una banca dell'UE che detiene i conti di una delle persone in elenco deve impedire qualsiasi trasferimento in grado di modificare la collocazione dei fondi congelati, e che un cittadino dell'Unione che detiene azioni in un fondo d'investimento per conto di una persona in elenco deve impedire qualsiasi modifica in grado di alterare la proprietà delle azioni.

Il regolamento impone agli operatori dell'UE anche di congelare le risorse economiche delle persone in elenco. In altre parole, gli operatori dell'UE hanno il divieto di utilizzare tali risorse economiche per ottenere fondi, beni o servizi in qualsiasi modo. In linea di principio ciò significa, ad esempio, che un aeroporto non dovrebbe consentire all'aereo di una persona in elenco di effettuare voli, e che un'agenzia immobiliare dell'UE che

⁶ Il regolamento si applica nel territorio dell'Unione, compreso il suo spazio aereo; a bordo di tutti gli aeromobili o di tutti i natanti sotto la giurisdizione di uno Stato membro; a qualsiasi cittadino di uno Stato membro che si trovi all'interno o all'esterno del territorio dell'Unione; a qualsiasi persona giuridica, entità od organismo che si trovi all'interno o all'esterno del territorio dell'Unione e sia registrata/o o costituita/o conformemente al diritto di uno Stato membro; a qualsiasi persona giuridica, entità od organismo relativamente ad attività economiche esercitate, interamente o parzialmente, all'interno dell'Unione.

gestisce le proprietà di una persona in elenco non dovrebbe consentirne la locazione. Tali divieti non si applicano alle risorse idonee esclusivamente all'impiego o al consumo personale, come elettricità e alimenti. In caso di dubbio, cfr. anche la domanda 13.

Si noti che il congelamento delle attività, a differenza della confisca, non incide sulla proprietà dei fondi o delle risorse in questione.

5. Che cosa significa il divieto di mettere a disposizione fondi e risorse economiche?

Questa disposizione vieta agli operatori dell'UE di mettere fondi o risorse economiche a disposizione direttamente o indirettamente delle persone in elenco, mediante dono, vendita, permuta o qualsiasi altro mezzo, compresa la restituzione delle risorse possedute dalla persona in elenco.

In linea di principio ciò significa che, ad esempio, un'impresa dell'UE non è autorizzata a vendere o fornire prodotti o servizi a una persona in elenco, anche se a fronte di un pagamento adeguato, che un cittadino dell'UE non è autorizzato a lavorare per un'impresa in elenco e che un cittadino di un paese terzo non è autorizzato a effettuare donazioni dal territorio di uno Stato membro a una persona in elenco.

6. Esistono obblighi ulteriori che gli operatori dell'UE sono tenuti a rispettare?

i) Non elusione (articolo 10 del regolamento)

Agli operatori dell'UE è vietato partecipare, consapevolmente e deliberatamente, ad attività che eludono le sanzioni finanziarie. Tali attività possono comprendere, ad esempio, la gestione di una società di copertura per un'entità in elenco o l'esecuzione di operazioni nell'UE sotto la direzione di una persona in elenco.

ii) Fornire informazioni (articolo 9 del regolamento)

Gli operatori dell'UE sono tenuti a fornire all'ANC qualsiasi informazione atta a facilitare il rispetto del regolamento, a trasmetterla alla Commissione e a collaborare con l'ANC in eventuali follow-up. Tali informazioni comprendono i dettagli dei conti congelati (titolare del conto, numero, valore dei fondi congelati) e dei trasferimenti in entrata, i tentativi di eludere il regolamento da parte di clienti o altre persone, la proprietà o il controllo di un'entità non inserita in elenco da parte di una persona in elenco e qualsiasi altra informazione che possa essere utile all'ANC.

Alcuni Stati membri hanno stabilito procedure di comunicazione specifiche. Ulteriori dettagli possono essere forniti dall'ANC. Cfr. anche la domanda 13.

7. Come possono gli operatori dell'UE sapere a chi sono destinate le sanzioni?

I nomi e le informazioni identificative delle persone in elenco figurano nell'allegato I del regolamento, insieme ai motivi specifici per cui sono state inserite nell'elenco. Spetta al Consiglio dell'UE modificare l'elenco tramite regolamenti di esecuzione del Consiglio, pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GU)⁷. I nomi e le informazioni identificative delle persone in elenco sono anche riportati nella mappa delle sanzioni

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>

dell'UE⁸ e nella banca dati delle sanzioni finanziarie⁹, entrambe accessibili liberamente online.

Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento, le persone in elenco possono essere soggetti statali (ad esempio enti governativi o funzionari), altri soggetti che esercitino un controllo o un'autorità effettivi su un territorio e altri soggetti non statali¹⁰ (ad esempio persone fisiche o entità commerciali).

8. Per quanto riguarda le entità possedute o controllate da persone in elenco, le sanzioni si applicano anche nei loro confronti?

Le sanzioni dell'UE sono destinate direttamente solo alle persone elencate nell'allegato I del regolamento e devono essere congelati tutti i fondi e tutte le risorse economiche appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati da tali persone in elenco. Gli operatori dell'UE devono pertanto prestare molta attenzione quando interagiscono con entità possedute o controllate da una persona in elenco.

Ad esempio, se un'entità X è posseduta o controllata da una persona in elenco, è presumibile che tale controllo si estenda a tutte le attività nominalmente di proprietà dell'entità X. Pertanto gli operatori dell'UE sono tenuti a congelare tutti i fondi e le risorse economiche dell'entità X ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento. L'entità X può ottenere la revoca del congelamento di alcune o di tutte le proprie attività se dimostra che non sono di fatto controllate dalla persona in elenco¹¹.

Inoltre, se l'entità X è posseduta o controllata dalla persona in elenco, agli operatori dell'UE è proibito mettere fondi o risorse economiche a disposizione dell'entità X. Verrebbero considerati come messi indirettamente a disposizione della persona in elenco in violazione dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento, salvo che si possa ragionevolmente stabilire, caso per caso, utilizzando un approccio basato sul rischio e tenendo conto di tutte le circostanze pertinenti, che tali fondi o risorse economiche non saranno utilizzati dalla persona in elenco o a suo vantaggio.

⁸ <https://www.sanctionsmap.eu/>

⁹ <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/fsd/fsf>

¹⁰ Come stabilito dall'articolo 1, paragrafo 4, della decisione (PESC) 2020/1999 del Consiglio relativa a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani.

¹¹ Parere della Commissione, del 19 giugno 2020, sull'articolo 2 del regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio (C(2020 4117 final): https://ec.europa.eu/info/files/200619-opinion-financial-sanctions_it

9. Come si determina la presenza di proprietà o controllo?

a) Proprietà¹²

Se la persona in elenco detiene oltre il 50 % dei diritti di proprietà dell'entità X o detiene una partecipazione maggioritaria nell'entità X, allora tale entità è considerata come posseduta da tale persona.

b) Controllo¹³

Qualora la persona in elenco soddisfi uno dei seguenti criteri non esaustivi, l'entità X è considerata sotto suo controllo, esclusivamente o sulla base di un accordo con altri azionisti o terzi, a meno che si possa determinare il contrario valutando caso per caso:

- a) avere il diritto o esercitare la facoltà di nominare o destituire la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione, di gestione o di controllo dell'entità X;
- b) aver nominato, solo esercitando i propri diritti di voto, la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione, di gestione o di controllo dell'entità X rimasti in carica durante l'esercizio finanziario pertinente e quello precedente;
- c) avere il controllo totale, previo accordo con gli altri azionisti o soci dell'entità X, della maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o dei soci in seno a detta entità;
- d) avere il diritto di esercitare un'influenza dominante sull'entità X, sulla base di un accordo concluso con detta entità o in virtù di una disposizione in tal senso inserita nel suo atto costitutivo o nel suo statuto, qualora la legge che disciplina detta entità consenta di assoggettarla a un accordo o a una disposizione di tal genere;
- e) potersi avvalere del diritto di esercitare un'influenza dominante, ai sensi della lettera d), pur non essendo il titolare di detto diritto¹⁴;
- f) avere il diritto di utilizzare, integralmente o in parte, le attività dell'entità X;
- g) gestire l'entità X su base unificata, pubblicando nel contempo rendiconti consolidati;
- h) condividere, in modo congiunto e solidale, o garantire le passività finanziarie dell'entità X.

¹² Cfr. le migliori pratiche dell'UE per l'attuazione effettiva di misure restrittive del 4 maggio 2018 (8519/18), disponibile all'indirizzo <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/>

¹³ Ibidem.

¹⁴ Anche, ad esempio, tramite una società di copertura.

10. Ci sono eccezioni alle sanzioni finanziarie?

Il regolamento contiene una serie di eccezioni¹⁵ (deroghe).

Queste deroghe consentono lo svincolo di fondi o risorse economiche congelati e/o di mettere fondi o risorse economiche a disposizione delle persone in elenco. Ciò è subordinato all'autorizzazione preventiva dell'ANC¹⁶ pertinente, che può essere concessa solo a determinate e rigorose condizioni:

- **esigenze specifiche:** se lo svincolo o la messa a disposizione di fondi o risorse economiche sono necessari: per soddisfare le **esigenze di base** di una persona in elenco e dei familiari a carico di tale persona fisica, compresi i pagamenti relativi a generi alimentari, canoni di locazione o mutui ipotecari, medicinali e cure mediche, imposte, premi assicurativi e utenza di servizi pubblici; per coprire le **spese legali o straordinarie** della persona in elenco¹⁷; per garantire la **normale gestione** o la **custodia** delle attività congelate; o per essere utilizzati per **scopi ufficiali** di una missione diplomatica o consolare o di un'organizzazione internazionale (articolo 4 del regolamento);
- **aiuti umanitari:** se lo svincolo o la messa a disposizione di fondi o risorse economiche sono necessari per fornire aiuti umanitari, come prestare o facilitare la prestazione di assistenza, comprese forniture mediche, cibo o il trasferimento di operatori umanitari e relativa assistenza o evacuazioni. (articolo 5 del regolamento; cfr. anche la domanda 11);
- **decisioni:** se lo svincolo è prescritto da determinate decisioni giudiziarie, amministrative o arbitrali emesse anteriormente alla data o in alcuni casi dopo l'imposizione delle sanzioni, solo se non vanno a favore della persona in elenco e se il loro riconoscimento non è contrario all'ordine pubblico nello Stato membro interessato (articolo 6 del regolamento);
- **contratti antecedenti:** se un pagamento è dovuto nell'ambito di un contratto o di un accordo concluso o di un'obbligazione sorta prima dell'imposizione delle sanzioni, a condizione che i fondi o le risorse economiche saranno usati per un pagamento da una persona in elenco e che il pagamento non vada a vantaggio di una persona in elenco (articolo 7 del regolamento).

I richiedenti potenziali possono chiedere alla propria ANC di fornire orientamenti al fine di individuare i documenti necessari e le procedure in essere per ottenere un'autorizzazione.

¹⁵ Le eccezioni alle sanzioni dell'UE assumono normalmente la forma di deroghe o esenzioni. Le deroghe implicano che un'azione soggetta a restrizioni (vietata) può essere condotta solo dopo che l'ANC ha concesso l'autorizzazione. Le esenzioni implicano che una restrizione non si applica quando lo scopo dell'azione coincide con lo scopo dell'esenzione; di conseguenza, le persone che rientrano nell'ambito di applicazione dell'esenzione possono procedere senza indugio all'azione. In questo regime di sanzioni non sono previste esenzioni.

¹⁶ Entro due settimane dalla concessione di un'autorizzazione, lo Stato membro interessato è tenuto a informare gli altri Stati membri e la Commissione.

¹⁷ L'ANC decide, caso per caso, quali spese possono essere considerate "straordinarie".

Inoltre, l'articolo 8 del regolamento consente l'accredito di conti congelati e il versamento di interessi o altri profitti, di pagamenti dovuti nell'ambito di contratti o obbligazioni antecedenti alle sanzioni e di pagamenti dovuti nell'ambito di determinati tipi di decisioni (giudiziarie, amministrative o arbitrali) valide in uno Stato membro, purché tali versamenti siano anch'essi congelati. Si tratta di un'eccezione al divieto di mettere fondi e risorse economiche a disposizione delle persone in elenco e non richiede l'autorizzazione preventiva dell'ANC. Gli operatori dell'UE devono tuttavia rispettare l'articolo 9 del regolamento. Cfr. anche la domanda 6.

11. Che cosa comporta la deroga umanitaria?

Le sanzioni dell'UE non sono intese a ostacolare la prestazione di assistenza umanitaria. La deroga umanitaria stabilita all'articolo 5 del regolamento mira ad affrontare e ridurre al minimo gli ostacoli potenziali alla prestazione di assistenza umanitaria. Permette di svincolare o mettere fondi e risorse economiche a disposizione delle persone in elenco, a condizione che siano necessari unicamente per scopi umanitari, come prestare o facilitare la prestazione di assistenza, comprese forniture mediche, cibo o il trasferimento di operatori umanitari e relativa assistenza o evacuazioni. A tal fine è necessaria l'autorizzazione preventiva dell'ANC.

Secondo il diritto internazionale umanitario, l'articolo 214, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e i principi umanitari di umanità, imparzialità, indipendenza e neutralità, gli aiuti umanitari devono essere forniti senza discriminazioni. L'individuazione delle persone in stato di necessità deve essere effettuata sulla base di tali principi e, una volta effettuata, non è necessario alcun controllo dei beneficiari finali che sono in stato di bisogno.

12. Che cosa succede in caso di mancato rispetto del regolamento da parte degli operatori dell'UE?

L'articolo 16 del regolamento impone agli Stati membri di stabilire le sanzioni applicabili e di garantirne l'esecuzione. Tali sanzioni, che devono essere effettive, proporzionate e dissuasive, generalmente rientrano nel diritto penale e/o amministrativo.

13. Dove possono trovare ulteriori informazioni gli operatori dell'UE?

Le sanzioni dell'UE devono essere attuate dagli Stati membri, che sono anche responsabili della verifica della loro applicazione. La Commissione europea sostiene l'attuazione uniforme delle sanzioni in tutta l'UE e ne controlla l'esecuzione da parte degli Stati membri.

Un elenco delle ANC e dei relativi recapiti, insieme a quelli della Commissione europea, figura nell'allegato II del regolamento.