

La direttiva (UE) n. 2024/1226 relativa alla definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione: qualche prima (e minima) riflessione sul futuribile *enforcement* europeo del "nuovo FCPA".

di **Ennio Alagia**[±]

Sommario. **0.** Introduzione. – **1.** Le c.d. sanzioni internazionali: una panoramica d'insieme (e dall'alto). – **1.1.** Nazioni Unite. – **1.2.** Stati Uniti. – **1.3.** Unione europea. – **2.** La direttiva (UE) n. 2024/1226: qualche prima (e minima) riflessione. – **3.** Il quadro normativo e sanzionatorio vigente in Italia: cenni. – **4.** Concludendo: le prospettive de *iure condendo*, in attesa dell'*enforcement*...

0. Introduzione.

Lo scorso 29 aprile 2024 è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* la direttiva (UE) n. 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 a seguito di un lungo – anche se, per quanto possibile, accelerato dalle necessità geopolitiche derivanti dalla complessa situazione scaturita dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia – percorso iniziato nel 2022.

Sebbene le c.d. *sanzioni internazionali* – o meglio, per utilizzare la locuzione eurounitaria, *misure restrittive* – siano un importante strumento di politica estera (anche) dell'Unione europea da diversi anni¹, tradizionalmente timido

[±] Docente a contratto di Diritto penale nell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Avvocato e Dottore commercialista in Milano. *Attorney-at-Law* in New York.

¹ Tra la copiosa bibliografia sul tema, senza presunzione di completezza, si segnalano C. PORTELA, *European Union Sanctions and Foreign Policy*, Routledge, 2010; K. URBANSKI, *The European Union and International Sanctions. A Model of Emerging Actorness*, Edward Elgar, 2020; AA.VV., *Research Handbook on Economic Sanctions* (a cura di P. VAN BERGIJK), Edward Elgar, 2021; J. WOUTERS *et al.*, *EU Sanctions*, in AA.VV., *The Law of EU External Relations: Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, Oxford University Press, 2021, pp. 177 e ss.. In chiave comparata, si v. anche AA.VV., *International Guide to Export Controls and Economic Sanctions* (a cura di K. GEORGI – P. LALONDE – D. JACOBSON), American Bar Association, 2023; B.W. JENTLESON, *Sanctions. What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, 2022; E. HIRSCHHORN *et al.*, *US Export Controls and Economic Sanctions*, Oxford University Press, 2022; AA.VV., *Unilateral Sanctions in International Law* (a cura di S.P.

è stato l'*enforcement* di eventuali violazioni delle stesse sul vecchio continente, a differenza di quanto avviene, invece, negli Stati Uniti dove il tema è a tutti gli effetti afferente alla sfera della *national security*, con le derivanti conseguenze sul piano punitivo.

Il problema non è nuovo: già un rapporto² del 2021 di *Eurojust* e del *Network for investigation and prosecution of genocide, crime against humanity and war crimes* (c.d. *Genocide Network*) ha evidenziato, da un lato, le scelte molto diverse operate dagli Stati membri nel decidere, sul piano astratto, se rimproverare eventuali violazioni "solo" con sanzioni di natura amministrativa ovvero azionare anche l'*extrema ratio* del diritto penale³ e, dall'altro, gli evidenti limiti dell'applicazione in concreto di queste sanzioni⁴.

Il conflitto russo-ucraino, tuttavia, ha fatto registrare un importante cambio di prospettiva e di necessità: anche sull'onda della forte influenza statunitense, dove le sanzioni internazionali sono già state ribattezzate il «nuovo FCPA»⁵ e il Dipartimento di Giustizia sta preparando mezzi e risorse per irrobustire la risposta penalistica così da affiancarla alla già severa potestà

SUBEDI), Bloomsbury Publishing, 2021; N. MULDER, *The Economic Weapon: The Rise of Sanctions As a Tool of Modern Economy*, Yale University Press, 2022.

² EUROJUST – GENOCIDE NETWORK, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, rinvenibile al seguente [link](#).

³ EUROJUST – GENOCIDE NETWORK, *Prosecution of sanctions*, cit., p. 22 e ss.

⁴ EUROJUST – GENOCIDE NETWORK, *Prosecution of sanctions*, cit., p. 4, dove si legge «[i]n order for sanctions to be efficient, the [United Nations Security Council] and the EU generally require Member States to penalise sanctions violations in their national jurisdictions. However, in practice, very few individuals or legal persons responsible for sanctions violations are effectively held accountable».

⁵ Si v. le dichiarazioni di Lisa O. Monaco, *Deputy Attorney General* del U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, in occasione dell'evento *2022 Global Investigations Review Live: Women in Investigation* nel corso del quale ha affermato «[f]or years the department has targeted sanctions evasion — so we're by no means starting on a blank canvas. Three sanctions cases in the last decade have each involved over \$1 billion in collective civil and criminal penalties. But what you have seen in the last few months is something completely different. The United States has shown leadership in galvanizing broad, multilateral networks to meet today's challenges. The scope of the sanctions imposed on Russia by the United States and its allies and partners are of a new order of magnitude [...]. We are pouring resources into sanctions enforcement, and you have seen and will continue to see results. But it's not just the war in Ukraine that has prompted a new level of intensity and commitment to sanctions enforcement. We have turned a corner in our approach. Over the last couple of months, I've given notice of that sea change by describing sanctions as "the new FCPA."». Il testo dell'intero intervento è disponibile in U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, *Deputy Attorney General Lisa O. Monaco Delivers Keynote Remarks at 2022 GIR Live: Women in Investigations*, 16 giugno 2022, accessibile al seguente [link](#).

punitiva delle autorità federali (e, soprattutto, a quella dell'*Office of Foreign Assets Control* del Dipartimento del Tesoro)⁶, l'Unione europea ha preso atto dell'inefficacia del suo attuale e diversificato quadro giuridico.

In data 25 maggio 2022, in particolare, la Commissione europea ha comunicato al Parlamento europeo e al Consiglio l'opportunità di adottare una direttiva al fine di obbligare gli Stati membri ad adottare sanzioni penali per la violazione delle misure restrittive⁷. Non essendo, però, questa materia all'epoca ricompresa nelle «*sfere di criminalità*» di cui all'art. 83 TFUE, la Commissione ha contestualmente formalizzato una *Proposta di decisione del Consiglio*⁸ per azionare i suoi poteri ai sensi dell'art. 83, par. 3, TFUE così da ricomprendere la violazione delle misure restrittive tra i c.d. *EU crimes* e avere la copertura giuridica per poter avviare l'*iter* per l'adozione della direttiva.

Dopo (solo) sei mesi, il Consiglio europeo ha approvato all'unanimità la *Decisione*⁹ dando così la possibilità alla Commissione di pubblicare, qualche

⁶ Si v. le dichiarazioni di Lisa O. Monaco, *Deputy Attorney General* del U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, in occasione dell'*American Bar Association National Institute on White Collar Crime* del 2023 nel corso del quale ha affermato «[a]s I've said before, in today's world, sanctions are the new FCPA. And across the department and indeed across the globe, we are handling corporate investigations that involve sanctions evasion — in industries as varied as transportation, fin tech, banking, defense and agriculture. And to address the increasing intersection of corporate crime and national security, the department is today announcing significant restructuring and resource commitments within the National Security Division. [...] We will add more than 25 new prosecutors who will investigate and prosecute sanctions evasion, export control violations and similar economic crimes. Now, those new hires will include the National Security Division's first-ever Chief Counsel for Corporate Enforcement». Il testo dell'intero intervento è disponibile in U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, *Deputy Attorney General Lisa Monaco Delivers Remarks at American Bar Association National Institute on White Collar Crime*, 2 marzo 2023, accessibile al seguente [link](#).

⁷ 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 al seguente [link](#).

⁸ 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 al seguente [link](#).

⁹ Si v. *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*, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*, L 308, 29 novembre 2022, accessibile al seguente [link](#).

giorno dopo, una *Proposta di direttiva*¹⁰ 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 politico¹¹ sul testo della novella che è stato in prima battuta adottato dal Parlamento europeo in data 12 marzo 2024¹² e definitivamente approvato dal Consiglio il 12 aprile 2024¹³, prima di essere pubblicato nella GUUE.

Il testo licenziato, in considerazione della «*necessità urgente di chiamare a rendere conto delle loro azioni le persone fisiche e giuridiche responsabili della violazione delle misure restrittive dell'Unione*»¹⁴, prevede all'art. 20 che gli Stati membri recepiscano la direttiva entro il 20 maggio 2025 e informino «*immediatamente*» la Commissione.

Invero, una celere risposta sembrerebbe arrivare dell'esecutivo italiano: nel corso della riunione del Consiglio dei Ministri dello scorso 24 maggio 2024, infatti, è stato approvato, *inter alia*, anche il DDL relativo al recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea (c.d. *Legge di delegazione europea 2024*) che inserisce la direttiva *de qua* nell'elenco di quelle «*che, ai fini del loro recepimento nell'ordinamento nazionale, non necessitano di specifici principi o criteri di delega*»¹⁵.

1. Le c.d. sanzioni internazionali: una panoramica d'insieme (e dall'alto).

Prima di analizzare le previsioni della direttiva (UE) n. 2024/1226, tuttavia, appare opportuno offrire una sintetica panoramica dei meccanismi di funzionamento dei principali regimi sanzionatori¹⁶.

¹⁰ 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 al seguente [link](#).

¹¹ Si v. la *Press Release* del CONSIGLIO EUROPEO, *Council and Parliament reach political agreement to criminalise violation of EU sanctions*, 12 dicembre 2023, rinvenibile al seguente [link](#).

¹² Si v. la *Press Release* del PARLAMENTO EUROPEO, *EU sanctions: new rules to crack down on violations*, 12 marzo 2024, rinvenibile al seguente [link](#).

¹³ Si v. la *Press Release* del CONSIGLIO EUROPEO, *Council gives final approval to introduce criminal offences and penalties for EU sanctions' violation*, 12 aprile 2024, rinvenibile al seguente [link](#).

¹⁴ Così il *Considerando n. 38* della direttiva (UE) n. 2024/1226.

¹⁵ Si v. anche PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI EUROPEI, *Legge di delegazione europea 2024*, 24 maggio 2024, accessibile al seguente [link](#).

¹⁶ Per dovere di sintesi, si fornirà una breve descrizione dei regimi sanzionatori delle Nazioni Unite, degli Stati Uniti e dell'Unione europea. Molti altri sono tuttavia decisamente importanti su un piano pratico: si pensi, p.e., a quelli del Regno Unito, Canada, Australia, Svizzera, Hong Kong, Singapore, nonché alle possibili "contro-

1.1. Nazioni Unite.

L'art. 41 dello Statuto delle Nazioni Unite¹⁷ 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 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»¹⁸. In particolare, a partire dagli anni '60¹⁹, il Consiglio di Sicurezza ha istituito 31 regimi sanzionatori, di cui 14 attualmente in vigore²⁰: si tratta di quelli relativi alla Somalia (*Al-Shabaab Sanctions Regime*), alla lotta al terrorismo islamico (*ISIL and Al-Qaida Sanctions Regime* e *1988 Sanctions Regime*), all'Iraq, alla Repubblica Democratica del Congo, al Sudan, all'attacco terroristico di Beirut del 2005 (*1636 Sanctions Regime*), alla Corea del Nord, alla Libia, alla Guinea-Bissau, alla Repubblica Centrafricana, allo Yemen, al Sud Sudan e ad Haiti. Le misure vengono adottate tramite risoluzione e possono prevedere un obbligo per ciascun Stato membro delle Nazioni Unite di darne attuazione interna. Nel corso degli anni, le misure adottate hanno spaziato da sanzioni economiche e commerciali "globali" ad azioni più mirate come, p.e., embarghi sulle armi, divieti di viaggio ovvero restrizioni di carattere

sanzioni" come quelle da ultimo imposte dalla Russia nei confronti dei paesi c.d. ostili.

¹⁷ Per una dettagliata analisi dei regimi sanzionatori delle Nazioni Unite, si v. *ex multis* T. KRUIPER, *United Nations Sanctions Regimes and Selective Security*, Routledge, 2024; AA.VV., *Research Handbook on UN Sanctions and International Law* (a cura di L. VAN DEN HERIK), Edward Elgar, 2017; nonché J.M. FARRAL, *United Nation Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge University Press, 2007. Per un'analisi circa la loro efficacia, si v. AA.VV., *Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of the United Nations Action* (a cura di T.J. BIERSTEKER – S.E. ECKERT – M. TOURINHO), Cambridge University Press, 2016.

¹⁸ Come noto, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è attualmente composto da Algeria, Ecuador, Guyana, Giappone, Malta, Mozambico, Repubblica di Corea, Sierra Leone, Slovenia e Svizzera, oltre che dai cinque membri permanenti Stati Uniti d'America, Regno Unito, Francia, Cina e Russia.

¹⁹ Cfr. SECURITY COUNCIL REPORT, *The UN Security Council Handbook. A User's Guide to Practice and Procedure*, 2019, p. 45, rinvenibile online al seguente [link](#).

²⁰ Per una chiara sintesi degli stessi, si v. UNITED NATIONS – DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS, *Subsidiary Organs of the United Nations Security Council*, Fact Sheets 2023, rinvenibile al seguente [link](#).

finanziario (tra le quali i c.d. *asset freeze*) o sull'importazione o esportazione di beni e merci²¹.

Lo strumento della risoluzione viene utilizzato anche per l'individuazione dei criteri per la designazione delle persone fisiche e giuridiche sanzionate (ad oggi più di mille), poi inserite nella *United Nations Security Council Consolidated List*.

Nello specifico, i principali criteri che hanno guidato i regimi sanzionatori al momento in vigore sono²²: (i) minaccia alla pace, alla sicurezza o alla stabilità, (ii) violazioni dei diritti umani o del diritto internazionale, (iii) ostruzione agli aiuti umanitari, (iv) reclutamento di bambini e adolescenti nei conflitti armati, (v) commissione di stupri o altre violenze sessuali o basate sul genere, (vi) appropriazione indebita di fondi pubblici, (vii) ostacolo o attacco nei confronti dei *peacekeeper* (c.d. "caschi blu") o del personale delle Nazioni Unite, (viii) impedimento di processi di pace o di transizione politica, (ix) incitamento all'odio e alla violenza pubblica, (x) violazione delle norme di diritto internazionale riguardanti atti offensivi che hanno come obiettivo la popolazione civile, (xi) commettere o sostenere chi è coinvolto nell'illecito commercio di risorse naturali, (xii) impedimento del disarmo, della smobilitazione e della reintegrazione, (xiii) essere associati o sostenere un gruppo terroristico, (xiv) commettere attacchi terroristici o assassini di stampo politico, (xv) commettere o fornire sostegno, anche attraverso altri mezzi illeciti, per lo sviluppo di armi nucleari di distruzione di massa o programmi di missili balistici e (xvi) fornire supporto finanziario, materiale o tecnologico per – ovvero fornire beni e servizi a sostegno di – una persona fisica o giuridica sanzionata.

Al fine di un'effettiva applicazione dei regimi sanzionatori, inoltre, il Consiglio di Sicurezza istituisce appositi comitati e gruppi di esperti a supporto del loro lavoro.

1.2. Stati Uniti.

Gli Stati Uniti sono con ogni probabilità la democrazia occidentale più influente in materia di sanzioni internazionali, anche in considerazione del loro indiscusso potere politico ed economico e della loro altrettanto evidente importanza sul piano monetario.

²¹ Invero, osservano le Nazioni Unite, che «[o]ver the past five decades, sanctions regimes have changed in focus and scale. One of the most significant changes has been the shift away from use of comprehensive sanctions. Since 2004, all new sanctions regimes have been targeted, meaning that they are intended to have limited, strategic focus on certain individuals, entities, groups or undertakings»; così in UNITED NATIONS – DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS, *Subsidiary Organs*, cit., p. 4.

²² SECURITY COUNCIL REPORT, *The UN Security Council Handbook*, cit., pp. 47-48.

Nel corso degli ultimi decenni, anche il governo statunitense ha emanato una serie di programmi sanzionatori – talvolta per dare esecuzione interna alle misure adottate dalle Nazioni Unite, talaltra in totale autonomia – la cui attuazione (ed eventuale *enforcement*) è principalmente affidato all'*Office of Foreign Assets Control* ("OFAC") del Dipartimento del Tesoro²³, nonché, soprattutto in materia di *export control*, al *Bureau of Industry and Security* ("BIS") del Dipartimento del Commercio²⁴, al *Directorate of Defense Trade Controls* ("DDTC") del Dipartimento di Stato²⁵ e, quanto al piano strettamente penalistico, alla *National Security Division* del Dipartimento di Giustizia.

Le sanzioni internazionali statunitense si suddividono in *primarie* e *secondarie*.

Le sanzioni *primarie* si rivolgono anzitutto alle c.d. *US person*, ossia a tutti i cittadini americani (anche quando residenti o domiciliati fuori dagli Stati Uniti), tutte le persone fisiche residenti negli Stati Uniti e ogni persona giuridica avente sede legale negli Stati Uniti, comprese le loro filiali collocate al di fuori del territorio statunitense (inoltre, alcuni specifici programmi si rivolgono direttamente anche alle controllate estere).

Ciò, tuttavia, non esonera le persone fisiche e giuridiche non statunitensi al rispetto dei divieti imposti da sanzioni *primarie* poiché le stesse possono avere una portata extraterritoriale in presenza di una operazione o transazione avente un nesso giurisdizionale sufficientemente stretto con gli Stati Uniti (c.d. *US nexus*). In particolare, diversi sono i fattori che potrebbero rilevare ai fini della concretizzazione del collegamento: per esempio, il coinvolgimento di una persona fisica o giuridica statunitense ovvero di prodotti, *software* o tecnologie di origine statunitense, oppure, ancora, se la transazione causi o comporti attività all'interno del territorio americano (come l'utilizzo del dollaro come valuta di pagamento, qualora esso transiti nel sistema finanziario degli Stati Uniti).

Per tale ragione, anche persone fisiche e giuridiche non americane ben potrebbero essere implicate in operazioni o transazioni che presentano uno *US nexus* e, quindi, potenzialmente violare sanzioni *primarie* con conseguenti rimproveri che possono raggiungere vette piuttosto draconiane,

²³ Un costante aggiornamento sui vari programmi sanzionatori e sulle *enforcement action* è rinvenibile nella sezione «*Recent Actions*» del sito istituzionale dell'autorità, accessibile al seguente [link](#).

²⁴ In particolare, il BIS è deputato all'amministrazione e attuazione degli *Export Administration Regulations* (cc.dd. "EAR") che riguardano l'esportazione e riesportazione della maggior parte dei beni (inclusi quelli c.d. *dual use*), tecnologie e *software* di origine statunitense.

²⁵ Dal canto suo, il DDTC è responsabile per l'esportazione e importazione di beni e servizi militari regolati dall'*Arms Export Control Act* e dal suo regolamento attuativo *International Traffic in Arms Regulations* (c.d. "ITAR").

quantomeno dal punto di vista monetario (siamo anche nell'ordine dei miliardi di dollari, con buona pace del "nostro" D.lgs. 231/2001): si pensi, per esempio, ai *settlement agreement* sottoscritti negli ultimi anni con le autorità statunitensi da ING Bank²⁶ (619 milioni di dollari), BNP Paribas²⁷ (8,9 miliardi di dollari, di cui 963 milioni con l'OFAC), Standard Chartered Bank²⁸ (oltre 1 miliardo di dollari, di cui 639 milioni con l'OFAC), UniCredit²⁹ (1,3 miliardi di dollari, di cui 611 milioni con l'OFAC), British American Tobacco³⁰ (629 milioni di dollari, di cui 508 con l'OFAC) e Binance³¹ (4 miliardi di dollari, di cui 968 milioni con l'OFAC).

Le sanzioni *primarie*, nello specifico, tipicamente si suddividono in:

- *embarghi*, ossia la più grave misura che mira a colpire un Paese (o una regione) nella sua interezza poiché si tratta di un divieto di porre in essere qualsiasi tipo di operazione o transazione con persone fisiche o

²⁶ Si v. OFAC, *Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control and ING Bank, N.V.*, Press Release, 12 giugno 2012, accessibile (insieme al testo dell'accordo) al seguente [link](#).

²⁷ Si v. OFAC, *Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control and BNP Paribas SA*, Press Release, 30 giugno 2014, accessibile (insieme al testo dell'accordo) al seguente [link](#); nonché U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, *BNP Paribas Agrees to Plead Guilty and to Pay \$8.9 Billion for Illegally Processing Financial Transactions for Countries Subject to U.S. Economic Sanctions*, Press Release, 30 giugno 2014, accessibile al seguente [link](#).

²⁸ Si v. OFAC, *Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control and Standard Chartered Bank*, Press Release, 9 aprile 2019, accessibile (insieme al testo dell'accordo) al seguente [link](#); nonché U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, *Standard Chartered Bank Admits to Illegally Processing Transactions in Violation of Iranian Sanctions and Agrees to Pay More Than \$1 Billion*, Press Release, 9 aprile 2019, accessibile al seguente [link](#).

²⁹ Si v. OFAC, *U.S. Treasury Department Announces Settlement with UniCredit Group Banks*, Press Release, 15 aprile 2019, accessibile (insieme al testo dell'accordo) al seguente [link](#); nonché U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, *UniCredit Bank AG Agrees to Plead Guilty for Illegally Processing Transactions in Violation of Iranian Sanctions*, Press Release, 15 aprile 2019, accessibile al seguente [link](#).

³⁰ Si v. OFAC, *Treasury Announces \$508 Million Settlement with British American Tobacco Largest Ever Against Non-Financial Institution*, Press Release, 25 aprile 2023, accessibile (insieme al testo dell'accordo) al seguente [link](#); nonché U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, *United States Obtains \$629 Million Settlement with British American Tobacco to Resolve Illegal Sales to North Korea, Charges Facilitators in Illicit Tobacco Trade*, Press Release, 25 aprile 2023, accessibile al seguente [link](#).

³¹ Si v. OFAC, *Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control and Binance Holdings, Ltd.*, Press Release, 21 novembre 2023, accessibile (insieme al testo dell'accordo) al seguente [link](#); nonché U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, *Binance and CEO Plead Guilty to Federal Charges in \$4B Resolution*, Press Release, 21 novembre 2023, accessibile al seguente [link](#).

giuridiche residenti o aventi la sede legale nel Paese (o nella regione) destinatario della sanzione³²;

- *sanzioni individuali*, che in genere vietano transazioni con specifiche persone fisiche o giuridiche ovvero con specifici beni (p.e., navi, aeromobili, ecc.) che l'OFAC – a seguito di *Executive Orders* del Presidente degli Stati Uniti – inserisce nella c.d. *Specially Designated Nationals List* (c.d. "*SDN List*"). Non solo: qualsiasi proprietà o interesse patrimoniale riferibile a soggetti inseriti nella *SDN List* e che rientri nella giurisdizione degli Stati Uniti dovrà essere "congelato" e tali fondi dovranno essere collocati in conti separati e non potranno essere sbloccati senza una specifica autorizzazione da parte dell'OFAC;
- *sanzioni settoriali*, che tipicamente hanno portata più "ristretta" poiché riguardano determinati settori dell'economia di un Paese e *consistono* in divieti per le *US person* (o per le *non-US person* in presenza di nesso di collegamento) di porre in essere determinate transazioni come, p.e., restrizioni alle negoziazioni relative al debito o al capitale azionario di determinate banche o istituzioni finanziarie, divieti di prestare servizi finanziari in relazione ai divieti di esportazioni di alcuni beni o tecnologie (imposti dal BIS), restrizioni alla negoziazione del debito sovrano. Anche in questo caso, le persone fisiche e giuridiche in concreto individuate dall'OFAC sono inserite nella c.d. *Sectoral Sanctions Identifications List* (c.d. "*SSI List*").

Viceversa, le sanzioni *secondarie* sono previste solo per alcuni regimi sanzionatori e possono essere applicate nei confronti di persone fisiche e giuridiche non statunitensi a prescindere da un nesso di collegamento con gli Stati Uniti: in linea generale, le sanzioni *secondarie* mirano a impedire che *non-US person* intraprendano operazioni o transazioni che possano comunque rappresentare una minaccia per la sicurezza nazionale o gli interessi di politica estera statunitense. La violazione di queste sanzioni, in particolare, può comportare vari livelli di esclusione dal mercato statunitense a seconda della gravità della condotta: dall'imposizione di restrizioni all'accesso al sistema finanziario o proibizioni al rilascio di visti, fino alla misura più grave dell'inserimento nella *SDN List*.

1.3. Unione europea.

Come anticipato in apertura, le sanzioni internazionali – chiamate *misure restrittive* nel linguaggio ufficiale eurounitario – sono da diversi anni uno strumento essenziale della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione

³² Alla data del presente articolo, i Paesi o le regioni colpiti dalla sanzione dell'embargo da parte degli Stati Uniti sono Corea del Nord, Cuba, Iran, Siria e le tre regioni dell'Ucraina sotto controllo russo (Crimea, Donetsk e Luhansk).

europea³³: in particolare, al fine di implementare le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite o comunque per perseguire gli obiettivi di cui all'art. 21 TUE, la possibilità di imporre misure restrittive è prevista espressamente dall'art. 215 TFUE.

Le misure restrittive, nello specifico, vengono adottate dal Consiglio all'unanimità, su proposta formulata dall'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, sulla base di un atto normativo specifico, la *Decisione*. Sulla base di una proposta congiunta dell'Alto rappresentante e della Commissione europea vengono poi tradotte in una bozza di articolato di *Regolamento*, conforme a quanto previsto dalla *Decisione*, che il Consiglio adotta a maggioranza qualificata.

I regolamenti del Consiglio che impongono misure restrittive non hanno portata extraterritoriale³⁴ poiché tipicamente si applicano³⁵ (i) nel territorio dell'Unione europea, (ii) a bordo di tutti gli aeromobili o natanti sotto la giurisdizione di uno Stato membro, (iii) a qualsiasi cittadino di uno Stato membro che si trovi all'interno o all'esterno del territorio dell'Unione europea, (iv) a qualsiasi persona giuridica, entità o organismo che si trovi all'interno o all'esterno del territorio dell'Unione europea e sia costituita conformemente al diritto di uno Stato membro e (v) a qualsiasi persona giuridica, entità o organismo relativamente ad attività economiche esercitate interamente o parzialmente all'interno dell'Unione europea.

Quanto alla tipologia di misure restrittive, similmente a quanto visto per gli Stati Uniti si distinguono:

- *embarghi*, sebbene limitati alle armi;

³³ Utili strumenti per un monitoraggio di tutti i regimi sanzionatori dell'Unione europea sono l'*EU Sanctions Tracker* e la *EU Sanctions Map* aggiornati dalla Commissione europea.

³⁴ Si v. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive (sanzioni) nel contesto della politica estera e di sicurezza comune dell'UE*, 4 maggio 2018, § 52, dove si legge che l'Unione europea «si asterrà dall'adottare strumenti legislativi applicabili a livello extraterritoriale in violazione del diritto internazionale. L'UE ha condannato l'applicazione extraterritoriale di atti legislativi di paesi terzi che impongono misure restrittive con l'intento di disciplinare l'attività di persone fisiche o giuridiche poste sotto la giurisdizione degli Stati membri dell'Unione europea, in quanto violano il diritto internazionale». Il riferimento è al Regolamento (CE) n. 2271/96 del 22 novembre 1996 relativo a misure di protezione dagli effetti extraterritoriali derivanti dall'applicazione di una normativa, adottata da un paese terzo, e dalle azioni su di essa basate o da essa derivanti (c.d. "regolamento di blocco"), adottato al fine di proteggere gli operatori economici europei dalla portata extraterritoriale dei regimi sanzionatori degli Stati Uniti nei confronti di Cuba, Iran e Libia.

³⁵ Cfr. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Orientamenti sull'attuazione*, cit., § 51.

- *divieti di viaggio e restrizioni sui visti*: le persone destinatarie di queste *misure* non possono accedere nell'Unione europea e, se sono cittadini comunitari, non possono viaggiare al di fuori dello Stato membro di appartenenza;
- *congelamento di beni* di proprietà di persone fisiche, giuridiche, entità o *organismi* individuati di volta in volta dai diversi programmi sanzionatori: tutti i loro beni presenti nell'Unione europea devono essere bloccati e le persone fisiche e giuridiche comunitarie non possono mettere fondi a loro disposizione;
- *sanzioni settoriali*: sono divieti di carattere economico riguardanti specifici settori di attività, tra cui i divieti di esportazione e importazione di determinati beni, divieti di investimento, divieti di fornire determinati servizi, ecc.

I regimi sanzionatori vigenti nell'Unione europea sono oggi più di quaranta, alcuni dei quali molto pervasivi e dettagliati – ne è un lampante esempio, invero, quello “costruito” nell’arco dell’ultimo decennio nei confronti della Russia: i due (snelli) regolamenti approvati nel 2014³⁶ a seguito dell’occupazione e dell’annessione della Crimea, sono infatti diventati, negli ultimi due anni, di imponenti dimensioni a causa del susseguirsi di ben quattordici “pacchetti” modificativi recanti misure restrittive aggiuntive³⁷ in risposta dell’invasione dell’Ucraina e il conflitto armato.

E il conflitto russo-ucraino, come anticipato, ha convinto il legislatore eurounitario che è giunto il momento di mettere potenzialmente mano anche all’*enforcement* di eventuali violazioni delle misure restrittive, obbligando, anzitutto, gli Stati membri a prevedere nelle loro normative interne presidi di carattere penale.

2. La direttiva (UE) n. 2024/1226: qualche prima (e minima) riflessione.

L’obiettivo della direttiva (UE) n. 2024/1226 è quindi presto detto: 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* [è questo il linguaggio utilizzato per le sanzioni nei confronti delle persone giuridiche, che non tutti gli Stati membri (ivi incluso, come noto,

³⁶ Si tratta, in particolare, del Regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio, del 17 marzo 2014, *concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l’integrità territoriale, la sovranità e l’indipendenza dell’Ucraina*, che riguarda principalmente le misure di *asset freeze* e del 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*, che, viceversa, dettaglia le sanzioni settoriali.

³⁷ Una sintesi degli stessi è rinvenibile sul sito della [Commissione europea](#) e del [Consiglio](#).

l'ordinamento italiano, qualificano come strettamente "penali", *nda.] effettive, proporzionate e dissuasive da applicare in caso di violazione di tali misure [..]* » (così, il *considerando* n. 3). Sarà «*inoltre necessario che tali sanzioni facciano fronte all'elusione delle misure in questione*» (*ibidem*).

Quindi, dopo un articolo dedicato a poche definizioni (art. 2) – in considerazione della natura *self-executing* dei regolamenti che istituiscono i regimi sanzionatori, tuttavia, si dovrà di volta in volta fare riferimento anche a quelle ivi dettagliate – la direttiva entra subito nel vivo elencando le molteplici condotte che gli Stati membri saranno obbligati a criminalizzare entro il 20 maggio 2025.

Ai sensi dell'art. 3, par. 1, in particolare, quando «*dolose e attuate in violazione di un divieto o di un obbligo che costituisce una misura restrittiva dell'Unione o che è stabilito in una disposizione nazionale che attua una misura restrittiva dell'Unione*», gli Stati membri devono prevedere che le seguenti condotte costituiscano reato:

- 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;
- d) concludere o portare avanti operazioni con uno Stato terzo, organismi di uno Stato terzo o entità od organismi direttamente o indirettamente posseduti o controllati da uno Stato terzo o da organismi di uno Stato terzo, compresa l'aggiudicazione o la prosecuzione dell'esecuzione di appalti pubblici o contratti di concessione, qualora il divieto o la restrizione di tale condotta costituisca una misura restrittiva dell'Unione;
- e) commerciare, importare, esportare, vendere, acquistare, trasferire, far transitare o trasportare beni, come pure fornire servizi di intermediazione, assistenza tecnica o altri servizi connessi a tali beni, qualora il divieto o la restrizione di tale condotta costituisca una misura restrittiva dell'Unione;
- f) prestare servizi finanziari o svolgere attività finanziarie, qualora il divieto o la restrizione di tale condotta costituisca una misura restrittiva dell'Unione;

- g) prestare servizi diversi da quelli di cui alla lettera f), qualora il divieto o la restrizione di tale condotta costituisca una misura restrittiva dell'Unione.

È invece la lettera h) del medesimo articolo a individuare i comportamenti (minimi) che gli Stati membri dovranno considerare come *elusivi* di una misura restrittiva che, a ben vedere, concentra però solo l'attenzione sul congelamento dei beni e non anche sulle misure di carattere settoriale. Gli Stati membri, infatti, dovranno inoltre prevedere sanzioni penali nei confronti delle persone fisiche (o para-penali nei confronti di quelle giuridiche) qualora venga elusa una misura restrittiva in uno dei seguenti modi:

- 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 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.

Da ultimo, la lett. i) del medesimo articolo prevede che dovrà essere inoltre criminalizzata la violazione o il mancato rispetto delle condizioni previste dalle autorizzazioni rilasciate dalle autorità competenti per lo svolgimento di attività che, in assenza di tale autorizzazione, rappresentano una violazione di un divieto o di una restrizione che costituisce una misura restrittiva dell'Unione.

In relazione a tutte le condotte da criminalizzare – ad esclusione di quella prevista dalla lettera c), poiché non può avere un controvalore monetario – il successivo paragrafo dell'art. 3 rimette alla discrezionalità degli Stati membri

la possibilità di lasciare fuori dalla sfera del penalmente rilevante le violazioni delle misure restrittive che riguardino fondi, risorse economiche, beni, servizi, transazioni o attività al di sotto di € 10.000.

Con riferimento alla sola condotta di cui alla lett. e), invece, l'art. 3, par. 3, obbliga gli Stati membri ad ampliare il perimetro punitivo sul piano dell'elemento psicologico: almeno quando la condotta abbia ad oggetto i prodotti che figurano nell'elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea³⁸ ovvero i prodotti a duplice uso elencati negli Allegati I e IV del regolamento (UE) n. 2021/821³⁹, infatti, dovranno prevedere sanzioni penali anche quando commessa con «grave negligenza».

A sua volta, l'art. 4 della direttiva (UE) n. 2024/1226 obbliga alla repressione penale anche delle ipotesi di *istigazione, favoreggiamento, concorso* e del *tentativo*, sebbene, per quest'ultimo, limitatamente ad alcune delle condotte individuate dall'art. 3⁴⁰.

Dettagliate (e alle volte confuse) sono, inoltre, le previsioni sul fronte sanzionatorio.

Principiando dalle *persone fisiche*, l'art. 5 della direttiva *de qua* fornisce un'intricata griglia di gravità delle condotte all'interno della quale gli Stati membri devono muovere la propria discrezionalità nell'identificare le sanzioni penali «*effettive, proporzionate e dissuasive*» dei rispettivi ordinamenti senza, tuttavia, scendere al di sotto delle soglie punitive minime cristallizzate dal legislatore eurounitario. Nello specifico:

- sul gradino più basso della scala di severità sono poste le condotte *elusive* di cui ai sub *iii*) e *iv*) della lett. *h*), per le quali la direttiva impone «*una pena massima di almeno un anno di reclusione*» quando

³⁸ Si v. *Elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea adottato dal Consiglio il 19 febbraio 2024 (attrezzature contemplate dalla posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari) (che aggiorna e sostituisce l'elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea adottato dal Consiglio il 20 febbraio 2023, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, C 1945, 1 marzo 2024, accessibile al seguente [link](#).*

³⁹ Si v. *Regolamento (UE) 2021/821 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 che istituisce un regime dell'Unione di controllo delle esportazioni, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica, del transito e del trasferimento di prodotti a duplice uso*. In particolare, l'Allegato I elenca i prodotti la cui esportazione, ai sensi dell'art. 3 del medesimo regolamento, è subordinata all'autorizzazione della competente autorità nazionale; viceversa, l'Allegato IV elenca i prodotti per i quali ai sensi dell'art. 11, par. 1, deve essere richiesta un'autorizzazione anche per il loro trasferimento all'interno dell'Unione e che non sono soggetti ad autorizzazioni di carattere generale.

⁴⁰ Si tratta, in particolare, di quelle di cui alle lett. *a*), *c*), *d*), *e*), *f*) e *g*), nonché delle condotte elusive di cui ai sub *i*) e *ii*) della lett. *h*).

- coinvolgono fondi o risorse economiche di un valore pari ad almeno € 100.000 alla data in cui è stato commesso il reato;
- vi è poi la condotta di cui alla lett. c) che gli Stati membri dovranno punire con «*una pena massima di almeno tre anni di reclusione*»;
 - al secondo posto si inseriscono poi la maggior parte delle altre condotte che la direttiva distingue per materia:
 - in relazione agli *asset freeze*, i reati di cui alle lett. a) e b) nonché le condotte elusive di cui ai sub i) e ii) della lett. h) che devono essere puniti con «*una pena massima di almeno cinque anni di reclusione*» quando coinvolgano fondi o risorse economiche di un valore pari ad almeno € 100.000 alla data in cui sono stati commessi;
 - in relazione alle misure settoriali, i reati di cui alle lett. d), e), f), g) e i) che devono essere puniti con «*una pena massima di almeno cinque anni di reclusione*» quando coinvolgano beni, servizi, operazioni o attività di un valore pari ad almeno € 100.000 EUR alla data in cui è stati commessi;
 - la condotta più grave è invece nuovamente quella di cui alla lett. e) quando coinvolga prodotti inclusi nell'elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea ovvero prodotti a duplice uso di cui agli allegati I e IV del regolamento (UE) n. 2021/821 poiché, in questo caso, gli Stati membri dovranno prevedere «*una pena massima di almeno cinque anni di reclusione a prescindere dal valore dei prodotti in questione*»: non essendo altrove specificato nella direttiva, non è tuttavia chiaro se debba essere la pena "minima" per l'ipotesi dolosa o colposa poiché, come visto, questa è l'unica condotta per la quale il legislatore eurounitario individua la necessità di prevedere sanzioni penali anche quando commessa con «*grave negligenza*».

Completano il quadro delle sanzioni nei confronti delle persone fisiche, poi, quelle *accessorie* individuate dall'art. 4, par. 5, della direttiva⁴¹.

Importanti, poi, anche gli obblighi di "criminalizzazione" nei confronti delle persone giuridiche che, quantomeno nell'ordinamento italiano, avranno

⁴¹ Le quali, in particolare, possono comprendere: «a) *sanzioni pecuniarie proporzionate alla gravità della condotta e alle circostanze personali, finanziarie e di altra natura della persona fisica interessata*; b) *il ritiro dei permessi e delle autorizzazioni all'esercizio delle attività che hanno condotto al reato pertinente*; c) *l'interdizione dall'esercizio, in seno a una persona giuridica, di una posizione preminente dello stesso tipo utilizzato per commettere il reato*; d) *divieti temporanei di candidarsi a cariche pubbliche*; e) *laddove vi sia un pubblico interesse, previa valutazione caso per caso, la pubblicazione integrale o parziale della decisione giudiziaria relativa al reato commesso e alle sanzioni o misure imposte, nella quale possono figurare i dati personali delle persone condannate solo in casi eccezionali debitamente giustificati*».

necessariamente degli importanti impatti sia in chiave di fattispecie astratte da creare – poiché, come si vedrà, a differenza di quanto accade per le persone fisiche il nostro sistema è attualmente sprovvisto di rimproveri nei confronti degli enti in questo settore – sia in ottica sanzionatoria. Ebbene, dopo aver dettagliato nell’art. 6 i criteri di attribuzione della responsabilità – simili, sebbene non identici, a quelli del nostro D.lgs. 231/2001 – la direttiva in commento definisce nel successivo articolo le sanzioni “minime” che gli Stati membri dovranno prevedere nei confronti delle persone giuridiche.

L’art. 7, par. 1, in particolare, sancisce che per punire le organizzazioni complesse gli Stati membri dovranno obbligatoriamente prevedere «*sanzioni pecuniarie penali e non penali*» e che potranno inoltre essere arricchite da sanzioni di carattere interdittivo e accessorio come *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 e *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).

Il successivo paragrafo, poi, fotografa con un grado di dettaglio maggiore le sanzioni pecuniarie, introducendo obblighi minimi di punizione che si discostano (poiché molto più elevati) in misura importante da quelli attualmente previsti dal D.lgs. 231/2001. Seguendo la linea comune ai lavori che ha caratterizzato anche altre direttive afferenti al diritto penale, già approvate⁴² o ancora in corso di negoziazione⁴³, infatti, anche con la direttiva *de qua* il legislatore eurounitario vuole che gli Stati membri prevedano nei loro ordinamenti sanzioni pecuniarie nei confronti delle persone giuridiche particolarmente afflittive.

⁴² Si v. la *Direttiva (UE) n. 2024/1203 del Parlamento europeo e del Consiglio dell’11 aprile 2024 sulla tutela penale dell’ambiente, che sostituisce le direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea* il 30 aprile 2024 e in particolare l’art. 7 della stessa.

⁴³ Si v. la *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione, che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell’Unione europea, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio formulata dalla Commissione europea il 3 maggio 2023 e in particolare la proposta di art. 17.*

In particolare, l'art. 7, par. 2, lascia anzitutto agli Stati membri la facoltà di prevedere che le sanzioni pecuniarie vengano ancorate a una percentuale del «*fatturato globale totale*» (calcolata sull'esercizio precedente a quello in cui è stato commesso il reato o su quello dell'esercizio precedente la sentenza di condanna) ovvero, in alternativa, a un importo monetario.

Decisamente interessante, soprattutto ai nostri fini interni, è però il *quantum*. La direttiva (UE) n. 2024/1226 introduce infatti anche in questo caso una distinzione sulla base della gravità delle condotte, identificando però – a differenza di quanto accade per le sanzioni nei confronti delle persone fisiche – due sole ipotesi:

- le condotte elusive di cui ai sub *iii*) e *iv*) della lett. *h*) dell'art. 3, par. 1, per le quali il livello massimo della sanzione pecuniaria nei confronti delle persone giuridiche non deve essere inferiore all'1% del fatturato globale oppure, in alternativa, a € 8.000.000;
- tutte le altre condotte dettagliate dall'art. 3, per le quali il livello massimo della sanzione pecuniaria nei confronti delle persone giuridiche non deve essere inferiore al 5% del fatturato globale oppure, in alternativa, a € 40.000.000.

Completano il quadro degli obblighi nei confronti degli Stati membri:

- le previsioni in materia di *circostanze aggravanti* (art. 8)⁴⁴ e *attenuanti* (art. 9)⁴⁵;
- le previsioni in materia di *prescrizione* (art. 11) e *giurisdizione* (art. 12);

⁴⁴ In particolare, ai sensi dell'art. 8, quando non già considerati elementi costitutivi del reato, gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per considerare le seguenti circostanze come aggravanti: a) il reato è stato commesso nell'ambito di un'organizzazione criminale; b) il reato ha comportato l'uso di documenti falsi o contraffatti da parte dell'autore del reato; c) il reato è stato commesso da un fornitore di servizi professionale in violazione dei suoi obblighi professionali; d) il reato è stato commesso da un funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni o da un'altra persona nell'esercizio di una funzione pubblica; e) il reato ha generato o si prevedeva che generasse benefici finanziari rilevanti, o ha consentito di evitare spese rilevanti, direttamente o indirettamente, nella misura in cui tali benefici o spese possano essere determinati; f) l'autore del reato ha distrutto prove o minacciato i testimoni o i denunciati; g) la persona fisica o giuridica è stata condannata con sentenza passata in giudicato per reati di cui agli articoli 3 e 4.

⁴⁵ Viceversa, ai sensi dell'art. 9, gli Stati membri devono prevedere come circostanze attenuanti dei reati di cui agli artt. 3 e 4 almeno una delle seguenti: a) l'autore del reato fornisce alle autorità competenti informazioni che altrimenti esse non sarebbero state in grado di ottenere, aiutandole a identificare o consegnare alla giustizia gli altri autori del reato; b) l'autore del reato fornisce alle autorità competenti informazioni che altrimenti esse non sarebbero state in grado di ottenere, aiutandole a reperire prove.

- il coordinamento con la *direttiva (UE) n. 2014/42 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea* (art. 10)⁴⁶, nonché con la *direttiva (UE) n. 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione* (art. 14)⁴⁷; e
- quanto all'*enforcement*, le previsioni in materia di *strumenti investigativi* (art. 13) e di necessario coordinamento tra autorità nazionali competenti (art. 15) e tra autorità nazionali competenti con la Commissione, Europol, Eurojust e la Procura europea⁴⁸ (art. 16).

3. Il quadro normativo e sanzionatorio vigente in Italia: cenni.

In fase di attuazione interna della direttiva *de qua* – che, come anticipato, figura già nell'elenco contenuto nel DDL relativo al recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea (c.d. *Legge di delegazione europea 2024*) di quelle che, ai fini del loro recepimento nell'ordinamento nazionale, non necessitano di specifici principi o criteri di delega – il lavoro del legislatore italiano dovrà, immaginiamo, necessariamente passare da un coordinamento con i plessi normativi che, nel nostro ordinamento, già regolano la materia e sanzionano eventuali violazioni (nonché, quanto alla responsabilità delle persone giuridiche, verosimilmente con il D.lgs. 231/2001).

I regolamenti dell'Unione europea istitutivi e modificativi di regimi sanzionatori, infatti, il più delle volte demandano agli Stati membri l'adozione di misure di attuazione e, in particolare, molto spesso richiedono agli stessi di adottare sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive per le ipotesi di violazione degli obblighi imposti.

In Italia, il quadro normativo e sanzionatorio attualmente in vigore è, come noto, principalmente contenuto in due decreti legislativi:

⁴⁶ Si segnala, inoltre, che i reati di cui alla direttiva in commento rientrano anche nell'ambito di applicazione della *Direttiva (UE) n. 2024/1260 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 aprile 2024, riguardante il recupero e la confisca dei beni*, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* lo scorso 2 maggio 2024, che gli Stati membri dovranno adottare entro il 23 novembre 2026.

⁴⁷ In tema di *whistleblowing*, si segnala come siano già attivi i canali istituiti dalla Commissione europea per la segnalazione di eventuali violazioni delle misure restrittive: si v. *EU Sanctions Whistleblower Tool* rinvenibile al seguente [link](#).

⁴⁸ Per la ricostruzione del dibattito circa l'opportunità di estendere il mandato della Procura europea anche ai reati disciplinati dalla direttiva (UE) n. 2024/1226, si v. P. CSONKA, *The New Directive on the Violation of Union Restrictive Measures in the Context of the EPPO*, in *EUcrim.eu*, 12 giugno 2024.

- il decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109 e ss.mm. recante «*misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE*»; e
- il decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 221 e ss.mm. recante «*attuazione della delega al Governo di cui all'articolo 7 della legge 12 agosto 2016, n. 170, per l'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*».

Il D.lgs. 109/2007, da ultimo modificato con la L. 15 luglio 2022, n. 91 (che ha convertito, con modificazioni, il D.L. 17 maggio 2022, n. 50), concerne in particolare l'attuazione delle misure di congelamento di beni e risorse.

Per quanto qui di interesse, è opportuno segnalare che il D.lgs. 109/2007, oltre a dettagliare tutta la disciplina di riferimento, presidia le eventuali violazioni della stessa con sanzioni di carattere amministrativo.

L'art. 13, D.lgs. 109/2007, infatti, punisce «*salvo che il fatto costituisca reato*»:

- con una sanzione amministrativa pecuniaria da € 5.000 a € 500.000,
 - ogni atto di trasferimento, disposizione o utilizzo di fondi sottoposti a congelamento (art. 5, co. 1, D.lgs. 109/2007);
 - ogni atto di trasferimento, di disposizione o, al fine di ottenere in qualsiasi modo fondi, beni o servizi, di utilizzo di risorse economiche sottoposte a congelamento (art. 5, co. 2, D.lgs. 109/2007);
 - la messa a disposizione, diretta o indiretta, di fondi o risorse economiche ai soggetti designati, o lo stanziamento di questi a loro vantaggio (art. 5, co. 4, D.lgs. 109/2007);
 - la partecipazione consapevole e deliberata ad attività aventi l'obiettivo o il risultato, diretto o indiretto, di aggirare le misure di congelamento (art. 5, co. 5, D.lgs. 109/2007);
- con una sanzione amministrativa pecuniaria da € 5.000 a € 500.000 qualsiasi violazione delle disposizioni restrittive previste dai regolamenti comunitari.

Il medesimo articolo punisce, inoltre, con una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 euro a 25.000 euro la violazione degli obblighi di comunicazione all'Unità di Informazione Finanziaria ("UIF").

Inoltre, ai sensi dell'art. 13-bis, D.lgs. 109/2007, nei casi «*violazioni gravi o ripetute o sistematiche ovvero plurime delle disposizioni indicate dall'articolo 13, il decreto che irroga le sanzioni è pubblicato senza ritardo e per estratto, su apposita sezione del sito web del Ministero dell'economia e delle finanze ovvero*

delle autorità di vigilanza di settore, in ragione delle attribuzioni e delle le modalità attuative di rispettiva pertinenza».

Deputate all'accertamento e alla contestazione delle violazioni sono «*le autorità di vigilanza di settore, le amministrazioni interessate, la UIF, la Guardia di finanza e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, ciascuna nell'ambito delle proprie attribuzioni*» (art. 13-*quater*, D.lgs. 109/2007).

Dal canto suo, il D.lgs. 221/2017, da ultimo modificato con la L. 10 agosto 2023, n. 103 (che ha convertito, con modificazioni, il D.L. 13 giugno 2023, n. 69), dava attuazione al Regolamento (CE) n. 428/2009 del 5 maggio 2009, che aveva istituito un regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso, oggi sostituito dal Regolamento (UE) n. 821/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021. Il D.lgs. 221/2017 è altresì riferito alle violazioni del Regolamento (CE) n. 1236/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005 relativo al commercio di merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti. Inoltre, per espressa previsione legislativa, riguarda tutti i regolamenti del Consiglio adottati ai sensi dell'articolo 215 TFUE, concernenti misure restrittive nei confronti di determinati Paesi terzi assoggettati ad embargo commerciale.

Anche il D.lgs. 221/2017, dopo aver dettagliato la disciplina di riferimento, individua agli artt. 18-20 presidi di carattere amministrativo e penale in caso di violazioni.

In particolare, in relazione ai *prodotti a duplice uso*:

- l'art. 18, co.1, D.lgs. 221/2017 punisce con la reclusione fino a sei anni e con la multa da € 25.000 a € 250.000 chiunque «*effettua operazioni di esportazione di prodotti a duplice uso listati o di prodotti a duplice uso non listati, anche in forma intangibile, di transito o di trasferimento all'interno dell'Unione europea, ovvero presta servizi di intermediazione o assistenza tecnica concernenti i prodotti medesimi, senza la relativa autorizzazione ovvero con autorizzazione ottenuta fornendo dichiarazioni o documentazione false*»;
- il secondo comma dell'art. 18 punisce con la reclusione fino a quattro anni e con la multa da € 15.000 a 150.000 chiunque «*e operazioni ovvero presta i servizi di cui al comma 1 in difformità dagli obblighi prescritti dalla relativa autorizzazione*»;
- il terzo comma prevede un'ipotesi contravvenzionale, punita con l'arresto fino a due anni e con l'ammenda da € 15.000 a € 90.000 per l'operatore che omette di informare l'autorità competente nei casi previsti dall'art. 4, par. 2 e 5, dall'art. 5, par. 2 e 6 e dall'art. 8, par. 2 del Regolamento (UE) n. 2021/821, nonché dall'art. 9, co. 7, D.lgs. 221/2017;

- l'ultimo comma prevede, salvo che il fatto costituisca reato, una sanzione amministrativa pecuniaria da € 15.000 a € 90.000 nei confronti dell'operatore che (a) omette di comunicare all'Autorità competente l'intervenuta variazione dei dati e delle informazioni contenuti nella domanda di autorizzazione entro quindici giorni dal verificarsi della variazione; (b) viola gli obblighi di tenuta, conservazione ed esibizione della documentazione relativa alle operazioni effettuate o ai servizi resi, di cui all'articolo 27 del Regolamento (UE) n. 2021/821; (c) viola gli obblighi stabiliti dagli artt. 11, co. 6, 12, co. 4 e 13, co. 5, D.lgs. 221/2017 e (d) non presenta i documenti richiesti dall'autorità competente ai sensi dell'art. 17, co. 2, D.lgs. 221/2017.

L'art. 19, D.lgs. 221/2017 dettaglia invece le sanzioni relative alle *merci soggette al regolamento antitortura*: similmente a quanto accade per i prodotti a duplice uso, il primo comma punisce con la reclusione fino a sei anni e con la multa da € 25.000 a € 250.000 le ipotesi più gravi ma sono altresì presenti, nei successivi commi, ipotesi delittuose con cornice edittale più mite e sanzioni amministrative per violazioni formali.

Da ultimo, l'art. 20 si riferisce genericamente ai *prodotti listati per effetto di misure restrittive unionali* e, a seguito della riforma operata nel 2023, punisce:

- con la reclusione fino a sei anni chiunque, in violazione dei divieti contenuti nei regolamenti unionali concernenti misure restrittive «a) *effettua operazioni di esportazione o importazione di prodotti listati per effetto di misure restrittive unionali*; b) *presta servizi di qualsiasi natura soggetti a misure restrittive unionali*; c) *partecipa a qualsiasi titolo a procedure per l'affidamento di contratti di appalto pubblico o di concessione soggetti a misure restrittive unionali o esegue, in tutto o in parte, uno o più dei medesimi contratti*» (comma 1);
- con la reclusione fino a sei anni e con la multa da € 25.000 a € 250.000 chiunque «*effettua le operazioni di cui al comma 1 senza la prescritta autorizzazione, ovvero con autorizzazione ottenuta fornendo dichiarazioni o documentazione false*» (comma 2);
- con la reclusione fino a quattro anni e con la multa da € 15.000 a € 150.000 euro chiunque «*effettua le operazioni di cui al comma 1 in difformità dagli obblighi prescritti dalla relativa autorizzazione*» (comma 3);
- con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 15.000 a € 90.000 chiunque effettua le operazione di cui al comma 1 quando «a) *omette di comunicare all'Autorità competente le variazioni dei dati e delle informazioni contenuti nella domanda di autorizzazione entro 15 giorni dal verificarsi della variazione*; b) *non provvede alla conservazione della documentazione relativa alle operazioni effettuate in regime di autorizzazione specifica individuale negli archivi della propria sede legale, per un periodo non inferiore a cinque anni a decorrere dalla fine*

dell'anno nel quale le operazioni hanno avuto luogo; c) non presenta i documenti richiesti dall'Autorità competente a norma dell'articolo 17, comma 2» (comma 4).

4. Concludendo: le prospettive de iure condendo, in attesa dell'enforcement...

Così ripercorso il quadro sanzionatorio vigente in Italia, non resta che concludere con qualche minima riflessione *de iure condendo* anche in considerazione dell'apprezzabile prontezza con la quale il Governo italiano ha preso atto della novella già nel DDL della prossima legge di delegazione europea. Il lavoro che porterà alla sua attuazione interna, tuttavia, non sarà di poco momento. Sarà, infatti, anzitutto necessario operare sulle nuove fattispecie astratte al fine di allineare quelle attualmente previste dal nostro ordinamento a tutti i nuovi obblighi di criminalizzazione: il lavoro appare certamente già a buon punto per le misure di carattere settoriale mentre occorrerà colorare con lo stigma penale anche quelle in materia di *asset freeze*, fino a oggi lasciate solo a rimproveri di carattere amministrativo.

Non solo: sarà infatti anche interessante osservare se il legislatore deciderà di cogliere l'occasione del recepimento della direttiva per fare confluire entrambi i rami della materia in un unico testo normativo che ne disciplini in modo organico anzitutto gli aspetti fisiologici (senza dimenticare, ovviamente, i temi attigui del *dual use* e del regolamento *antitortura*), inserendo poi nel medesimo testo – o addirittura nel codice penale – le nuove fattispecie nel rispetto del principio della riserva di codice *ex art. 3-bis c.p.*

Ci sono poi i rimproveri nei confronti delle persone giuridiche, per i quali occorrerà partire praticamente da zero: è del tutto verosimile che la soluzione più immediata sarà far confluire le nuove fattispecie nel D.lgs. 231/2001, non dimenticando, però, che gli obblighi dettati dalla direttiva *de qua* imporranno un'importante revisione al rialzo della sanzione pecuniaria – il cui tetto massimo è attualmente ancora fermo a circa 1,5 milioni di euro – per queste condotte.

Una volta costruito il nuovo piano astratto, non rimarrà che attuarlo in concreto con un serio *enforcement* anche a livello italiano, al fine di non lasciare solo "su carta" i divieti imposti dalle misure restrittive che già oggi, invece, impegnano molti seri operatori che stanno investendo in dispendiose iniziative di *compliance* per rispettare un nuovo e articolato quadro giuridico, continuamente modificato dall'intricato e complesso contesto geopolitico che purtroppo ci accompagnerà nei prossimi anni.