



Consiglio  
dell'Unione europea

Bruxelles, 27 giugno 2022  
(OR. en)

10572/22

**LIMITE**

**CORLX 571  
CFSP/PESC 831  
RELEX 890  
COARM 114  
FIN 715  
CONUN 128  
COTER 173**

**NOTA**

---

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Delegazioni
Oggetto:	Misure restrittive (Sanzioni) - Aggiornamento delle migliori pratiche dell'UE per l'attuazione effettiva di misure restrittive

---

**Le migliori pratiche dell'UE**  
**per l'attuazione effettiva di misure restrittive**

	<u>Pagina</u>
<b><u>Introduzione</u></b>	<b>3</b>
<b>A. <u>Designazione e identificazione delle persone ed entità oggetto di misure restrittive mirate</u></b>	<b>4</b>
<b>I. Identificazione di persone o entità designate</b>	<b>4</b>
<b>II. Dichiarazione di errore di persona</b>	<b>5</b>
<b>III. Cancellazione dagli elenchi</b>	<b>9</b>
<b>B. <u>Misure restrittive finanziarie</u></b>	<b>11</b>
<b>I. Quadro legislativo</b>	<b>11</b>
<b>II. Congelamento amministrativo e giudiziario, sequestro e confisca</b>	<b>12</b>
<b>III. Portata delle misure restrittive finanziarie</b>	<b>13</b>
<b>IV. Ruolo degli operatori economici e dei cittadini</b>	<b>15</b>
<b>V. Uso delle informazioni da parte delle autorità competenti</b>	<b>16</b>
<b>VI. Fondi</b>	<b>17</b>
<b>VII. Risorse economiche</b>	<b>20</b>
<b>VIII. Proprietà e controllo</b>	<b>22</b>
<b>IX. Entità giuridiche designate</b>	<b>26</b>
<b>X. Deroghe</b>	<b>26</b>
<b>XI. Orientamenti per l'esame delle richieste di deroga</b>	<b>28</b>
<b>C. <u>Divieti concernenti la fornitura di beni</u></b>	<b>31</b>
<b>D. <u>Coordinamento e cooperazione</u></b>	<b>31</b>

## Introduzione

1. In data 8 dicembre 2003, il Consiglio ha adottato gli orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive nel contesto della politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'UE<sup>1</sup> (di seguito "orientamenti"). In tali orientamenti si proponeva che un organo specifico del Consiglio fosse destinato al controllo e al follow up di siffatte misure restrittive. Successivamente, il 26 febbraio 2004, il Coreper ha incaricato il gruppo dei Consiglieri per le relazioni esterne, in aggiunta al mandato già esistente, di effettuare il controllo e la valutazione delle misure restrittive dell'UE, procedendo a riunioni periodiche in una specifica formazione "Sanzioni", potenziata se necessario anche con la partecipazione di esperti provenienti dalle capitali. Il mandato impartito a tale formazione include lo sviluppo di migliori pratiche tra gli Stati membri per quanto concerne l'attuazione di misure restrittive.
2. L'intenzione è procedere a un continuo riesame del documento, segnatamente per aggiungere migliori pratiche circa l'attuazione di misure restrittive.
3. Le migliori pratiche sono da considerarsi *raccomandazioni* non esaustive di carattere generale per l'efficace attuazione di misure restrittive conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni nazionali applicabili. Non sono giuridicamente vincolanti e non dovrebbero essere viste come raccomandazione di azioni che siano incompatibili con il diritto dell'Unione o le legislazioni nazionali applicabili anche per quanto concerne la protezione dei dati.
4. Il documento non intende essere un doppiopione dei lavori esistenti, ma mira a individuare elementi chiave nell'attuazione di sanzioni prendendo in considerazione:
  - la situazione specifica nel contesto dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea,
  - l'esame dell'attuale stato di attuazione delle sanzioni condotto dalla formazione RELEX/"Sanzioni",
  - l'importanza di sottolineare alcune migliori pratiche già esistenti che rispecchiano le attuali priorità degli Stati membri.

---

<sup>1</sup> Documento 15579/03 del Consiglio, aggiornato da ultimo dal doc. 11205/12.

In questo documento il termine "esenzione" si riferisce agli usi che non sono vietati dalle regolamentazioni, mentre il termine "deroga" si riferisce agli usi che sono vietati a meno che non siano autorizzati da un'autorità competente<sup>2</sup>. Inoltre il presente indicativo del verbo, il verbo preceduto da "deve" e i termini "è obbligato a" si riferiscono a obblighi giuridici imposti dalle regolamentazioni dell'UE o da altra legislazione internazionale, dell'Unione o nazionale; i termini "dovrebbe/dovrebbero" si riferiscono alle migliori pratiche e i termini "potrebbe/potrebbero" e "può/possono" si riferiscono ad azioni eventualmente opportune, in base alle circostanze e ad altre pertinenti leggi e procedure.

## **A. Designazione e identificazione delle persone ed entità oggetto di misure restrittive mirate**

### **I. Identificazione di persone o entità designate**

5. Per rendere più efficaci le misure restrittive finanziarie e le restrizioni all'ammissione e per evitare inutili problemi causati da omonimie o nomi quasi identici (possibilità di "errore di persona"), il maggior numero possibile di elementi di identificazione specifici dovrebbe essere disponibile al momento dell'identificazione e pubblicato all'atto dell'adozione delle misure restrittive. Per quanto riguarda le persone fisiche, le informazioni dovrebbero includere, in particolare, cognome e nome (se possibile anche nella lingua originale), corredati di adeguata traslitterazione conforme a quella figurante nei documenti di viaggio o traslitterati secondo le norme dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO), pseudonimi, sesso, data e luogo di nascita, cittadinanza, indirizzo, numero del passaporto o di identificazione. In ogni caso la traslitterazione secondo la norma ICAO dovrebbe essere presente sempre e in tutte le versioni linguistiche dell'atto giuridico che impone le misure restrittive. Per quanto riguarda le entità, le informazioni dovrebbero includere in particolare nome completo, sede principale, luogo di iscrizione, data e numero dell'iscrizione.

---

<sup>2</sup> Le eccezioni alle sanzioni dell'UE consistono generalmente in deroghe o esenzioni. Le deroghe implicano che un'azione soggetta a restrizioni (vietata) può essere effettuata solo dopo che l'autorità nazionale competente ha concesso l'autorizzazione. Le esenzioni implicano che una restrizione non si applica quando lo scopo dell'azione coincide con l'ambito di applicazione dell'esenzione; di conseguenza, le persone che rientrano nell'ambito di applicazione dell'esenzione possono effettuare senza indugio l'azione in questione.

6. Dopo la designazione di una persona (fisica o giuridica) o di una entità, gli elementi di identificazione dovrebbero essere sottoposti a un continuo controllo volto a precisarli e ampliarli, coinvolgendo tutti coloro che possono contribuire. Si dovrebbe ricorrere a procedure che assicurino questo continuo controllo, coinvolgendo tutti coloro che possono contribuire, in particolare i capimissione dell'UE nel paese terzo interessato, le autorità competenti degli Stati membri, le agenzie e gli istituti finanziari. Per quanto riguarda le misure mirate a regimi esteri, ciascuna presidenza entrante potrebbe invitare i pertinenti capimissione dell'UE a esaminare, e ove possibile modificare e/o completare, le informazioni identificative sulle persone o entità designate. Gli aggiornamenti degli elenchi con informazioni identificative supplementari saranno adottati secondo la procedura prevista nell'atto di base.
7. I modelli degli elenchi di persone o entità e gli elementi di identificazione corrispondenti dovrebbero essere armonizzati.

## **II. Dichiarazione di errore di persona**

8. Se le informazioni su una persona o entità designata sono limitate al nome di tale persona/entità, procedere alla designazione può all'atto pratico rivelarsi problematico a causa di un elenco potenzialmente lungo di possibili risultati positivi. Ciò dimostra l'urgenza di ulteriori elementi di identificazione. Tuttavia, anche se sono forniti elementi di identificazione supplementari, può ancora essere difficile distinguere tra persone o entità designate e non designate. Non si può escludere che in alcuni casi siano congelati i fondi di una persona/entità che non era l'oggetto previsto delle misure restrittive, o che una persona sia oggetto di un provvedimento di interdizione dal territorio degli Stati membri dell'UE a causa di elementi di identificazione corrispondenti a quelli di una persona/entità designata. Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero istituire procedure che assicurino al riguardo la coerenza delle loro conclusioni in materia di dichiarazioni di presunto errore di persona. Gli Stati membri, la Commissione, il SEAE e il Consiglio dovrebbero cooperare per confutare un riscontro positivo dovuto alla mancanza di elementi di identificazione sufficienti.

9. Gli operatori economici dovrebbero di norma essere invitati ad astenersi dall'avviare relazioni d'affari con persone o entità per le quali gli elementi di identificazione disponibili danno pieno riscontro, a meno che non sia evidente che non si tratta delle stesse persone o entità designate. Gli Stati membri, la Commissione, il SEAE e il Consiglio dovrebbero condividere le informazioni se hanno identificato una persona o entità non designata i cui elementi di identificazione corrispondono pienamente a quelli della persona o entità inserita in elenco. La disponibilità limitata di elementi di identificazione non può giustificare relazioni d'affari con una persona o entità designata.

9 bis. È tuttavia importante anche far sì che le persone fisiche per le quali gli elementi di identificazione disponibili danno pieno riscontro ma che dichiarano di non essere l'oggetto previsto delle misure restrittive non siano private dei fondi necessari per soddisfare i loro bisogni primari<sup>3</sup> mentre sono in corso di svolgimento le indagini descritte ai punti da 10 a 16 in appresso. Se si adottasse un'impostazione diversa, si rischierebbe di trattare persone che in ultima analisi potrebbero rivelarsi non essere l'oggetto previsto delle misure restrittive in modo più severo rispetto alle persone che sono effettivamente l'oggetto di tali misure, dal momento che queste ultime possono beneficiare delle consuete deroghe per soddisfare i loro bisogni primari.

9 ter. A tali persone fisiche dovrebbe essere consentito ad esempio di aprire un nuovo conto bancario, ma i fondi da esse detenuti in tale conto dovrebbero essere considerati proattivamente congelati dai rispettivi operatori economici mentre sono in corso di svolgimento ulteriori indagini (vedasi i punti da 10 a 16 in appresso) per accertare se tali persone fisiche siano o meno le persone designate. Durante questo periodo intermedio, le persone fisiche interessate dovrebbero poter ottenere le pertinenti autorizzazioni dall'autorità nazionale competente. Se tuttavia, in una data successiva, risulta che non si tratta delle persone designate e che non occorrono autorizzazioni, allora il congelamento dei beni verrà meno e le autorizzazioni non saranno più necessarie. Gli operatori economici possono invocare la protezione della clausola di esclusione della responsabilità (vedasi il punto 37 in appresso) avverso eventuali rivendicazioni circa l'indebito congelamento dei beni di una persona non designata.

---

<sup>3</sup> Un esempio in tal senso potrebbe essere il caso di un rifugiato che richiede l'accesso a un conto bancario per ricevere prestazioni di assistenza sociale.

*a) Indagini da parte delle autorità competenti*

10. Qualora dichiarati di non essere l'oggetto previsto delle misure restrittive, la persona/entità i cui fondi o le cui risorse economiche sono congelati, dovrebbe prendere contatto con l'istituto finanziario in cui i fondi o le risorse economiche sono stati congelati o con l'autorità competente individuata nei siti web elencati negli allegati delle regolamentazioni UE. Qualora dubiti che un cliente sia di fatto una persona/entità designata, un istituto di credito o finanziario, o altro operatore economico, dovrebbe fare ricorso a tutte le fonti disponibili per stabilire l'identità del cliente. Se l'interrogativo non può essere risolto, l'operatore economico dovrebbe informare le autorità competenti dello Stato membro in questione.
11. Se una persona che chiede l'ingresso nell'UE dichiara di non essere la persona designata ai sensi delle misure restrittive e/o quando, dopo aver fatto ricorso a tutte le fonti disponibili per stabilire l'identità di tale persona, le autorità di frontiera/immigrazione dubitano che tale persona sia di fatto la persona designata, queste ultime dovrebbero informare le autorità competenti dello Stato membro interessato della dichiarazione o dell'interrogativo<sup>4</sup>.
12. In entrambi i casi le autorità competenti dovrebbero esaminare la dichiarazione o l'interrogativo<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Talvolta le autorità di immigrazione saranno le autorità competenti.

<sup>5</sup> In caso di designazione ai sensi di una risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite può essere difficile per le autorità competenti concludere da sole un siffatto esame; in tali casi si dovrebbe seguire la procedura di cui alla lettera c), punto ii).

*b) Conclusione finale per quanto riguarda l'errore di persona*

13. Qualora concludano dopo aver esaminato la questione, tenuto conto di tutti i fatti e le circostanze pertinenti, che la persona/entità in questione *non* è la persona/entità designata, le autorità competenti dovrebbero informare la persona/entità in merito ai risultati e/o gli operatori economici o le autorità di frontiera/immigrazione interessati. Se del caso dovrebbero anche informare gli altri Stati membri, la Commissione, il SEAE e il Consiglio, in particolare alla luce della possibilità che la persona/entità in questione debba affrontare problemi analoghi in altri Stati membri.
14. Qualora concludano dopo aver esaminato la questione, tenuto conto di tutti i fatti e le circostanze pertinenti, che la persona/entità in questione è la persona/entità designata, le autorità competenti dovrebbero informare, se del caso, la persona/entità in merito ai risultati e/o gli operatori economici o le autorità di frontiera/immigrazione interessati.

*c) Incertezza per quanto riguarda le dichiarazioni*

**i) Casi concernenti misure restrittive autonome dell'UE**

15. Nel caso in cui le autorità competenti *non* siano in grado di stabilire l'esattezza della dichiarazione di errore di persona, e qualora la dichiarazione non sia manifestamente infondata, gli Stati membri, la Commissione e il SEAE dovrebbero, se del caso, essere informati della dichiarazione e la questione dovrebbe essere discussa in sede di Consiglio, possibilmente in base a ulteriori informazioni che devono essere fornite dallo Stato che ha presentato la proposta per la designazione della persona o dai capi missione dell'UE nel paese terzo interessato, a seconda dei casi, in vista di stabilire se si tratti effettivamente di un caso di errore di persona.

ii) **Casi riguardanti misure restrittive imposte ai sensi di risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU**

16. Nel caso in cui le autorità competenti *non* siano in grado di stabilire l'esattezza della dichiarazione di errore di persona, e qualora la dichiarazione non sia manifestamente infondata, gli Stati membri e la Commissione dovrebbero, se del caso, essere informati della dichiarazione. Il Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite istituito dalla pertinente risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU e, ove possibile attraverso tale Comitato, lo Stato che ha presentato la proposta di designazione dovrebbero essere consultati dallo Stato membro che ha indagato sulla dichiarazione o dalla Commissione. Ove opportuno, la questione potrebbe essere sottoposta a tale Comitato per ottenere conclusioni autorevoli, che dovrebbero essere comunicate agli Stati membri e alla Commissione.

*d) Accertamento giudiziario*

17. Qualora un organo giurisdizionale di uno Stato membro abbia emesso una decisione su dichiarazioni riguardanti un errore di persona, le autorità competenti dello Stato membro in questione dovrebbero comunicarlo agli altri Stati membri, alla Commissione e al SEAE.

**III. Cancellazione dagli elenchi**

*a) Cancellazione dagli elenchi in relazione alle sanzioni autonome dell'UE*

18. Una procedura di cancellazione dagli elenchi trasparente ed efficace è essenziale per la credibilità e la legittimità delle misure restrittive. Tale procedura potrebbe altresì migliorare la qualità delle decisioni riguardanti l'inserimento in elenco. La cancellazione potrebbe risultare opportuna in vari casi, inclusi la prova di inserimento erroneo, una successiva modifica dei fatti, l'emergere di prove ulteriori, la morte di una persona inserita in elenco o la liquidazione di una entità inserita in elenco. Essenzialmente la cancellazione è opportuna quando i criteri che hanno giustificato l'inserimento in elenco non sussistono più.

19. Nell'esame delle richieste di cancellazione dagli elenchi<sup>6</sup> dovrebbero essere prese in considerazione tutte le informazioni pertinenti. Oltre alla presentazione di richieste di cancellazione dagli elenchi, ha luogo un esame regolare, come previsto nell'atto giuridico pertinente, che coinvolge tutti gli Stati membri, al fine di esaminare se sussistano i motivi per mantenere una persona o entità in elenco.
20. Nella preparazione di tali esami regolari dovrebbe essere chiesto il parere dello Stato che ha proposto l'inserimento in elenco in merito alla necessità di mantenere la designazione e tutti gli Stati membri dovrebbero valutare se presentare ulteriori informazioni pertinenti. Le decisioni di cancellazione dagli elenchi dovrebbero essere attuate il più velocemente possibile.
21. Le persone ed entità inserite in elenco possono proporre un ricorso contro gli atti adottati nei loro confronti<sup>7</sup>. Tale ricorso è presentato dinanzi al Tribunale dell'UE. La sentenza del Tribunale è impugnata dinanzi alla Corte di giustizia<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Per i dettagli procedurali sulle richieste di cancellazione dagli elenchi in relazione alle sanzioni autonome dell'UE vedasi gli orientamenti, allegato I, punti 19 e 20.

<sup>7</sup> La Corte di giustizia dell'UE ha stabilito che anche uno Stato terzo può essere considerato una "persona giuridica" direttamente interessata dalle sanzioni dell'UE e proporre un ricorso di annullamento anche se l'UE non dispone di alcun diritto reciproco dinanzi ai giudici di Stati terzi (Venezuela/Consiglio, C-872/19 P).

<sup>8</sup> Ad esempio, la Corte di giustizia ha stabilito in merito a una impugnazione che, qualora una decisione di inserimento nell'elenco dell'UE sia adottata e successivamente rinnovata a seguito di un procedimento contro la persona inserita nell'elenco da parte di uno Stato terzo, l'UE deve dimostrare che la persona beneficia in tale Stato terzo di un livello di protezione, per quanto riguarda i diritti della difesa e il controllo giurisdizionale effettivo, equivalente a quello garantito all'interno dell'UE (Azarov/Consiglio, C-530/17 P).

22. L'annullamento degli atti che impongono misure restrittive nei confronti di una persona o entità non ha effetto immediatamente dopo la sentenza del Tribunale se non indicato esplicitamente nella stessa. Gli effetti degli atti annullati in primo grado sono mantenuti fino alla scadenza del termine per l'impugnazione dinanzi alla Corte di giustizia (due mesi e dieci giorni dalla notifica della sentenza). Entro tale termine l'istituzione dell'UE pertinente può porre rimedio alle violazioni accertate, adottando, eventualmente, nuove misure restrittive nei confronti delle persone ed entità interessate. In alternativa l'istituzione dell'UE può proporre un'impugnazione, nel qual caso l'inserimento in elenco rimane in vigore a tutti gli effetti in pendenza della stessa. Alla scadenza del termine di due mesi e dieci giorni, le misure restrittive nei confronti di tale persona o entità cessano di produrre effetti o possono restare in vigore a tutti gli effetti, a seconda che l'istituzione o altri attori decidano o meno di intraprendere una delle azioni di cui sopra.

*b) Cancellazione dall'elenco delle Nazioni Unite (punto di contatto, mediatore)*

23. Il 19 dicembre 2006 il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione 1730 (2006) con la quale il Segretario Generale ha istituito in seno al Segretariato un punto di contatto per la ricezione delle richieste di cancellazione dagli elenchi. I richiedenti, diversi da quelli i cui nomi sono inseriti nell'elenco di sanzioni su al Qaeda, possono presentare richiesta di cancellazione dall'elenco tramite il punto di contatto o lo Stato di residenza o di cittadinanza. I richiedenti i cui nomi sono inseriti nell'elenco di sanzioni su al Qaeda possono presentare richiesta di cancellazione dall'elenco tramite l'ufficio del mediatore<sup>9</sup>.
24. Se una persona è cancellata dall'elenco di sanzioni delle Nazioni Unite, sono apportate le pertinenti modifiche ai corrispondenti atti giuridici dell'UE.

---

<sup>9</sup> Per i dettagli procedurali sulle richieste di cancellazione dagli elenchi in relazione alle misure delle Nazioni Unite vedasi <http://www.un.org/sc/committees>.

## **B. Misure restrittive finanziarie**

### **I. Quadro legislativo**

25. Le regolamentazioni dell'UE che impongono misure di congelamento sono direttamente applicabili negli Stati membri dell'UE senza che sia richiesto il loro recepimento nel diritto nazionale. Tuttavia, le regolamentazioni concernenti sanzioni richiedono l'adozione da parte degli Stati membri di una legislazione che preveda sanzioni per la violazione delle misure restrittive. Esse prevedono inoltre che gli Stati membri designino le autorità competenti di cui alle regolamentazioni stesse e le identifichino sui siti web elencati nei relativi allegati, il che può comportare l'adozione di misure di attuazione a livello nazionale. In aggiunta alla normativa adottata dall'Unione, gli Stati membri dovrebbero predisporre, se necessario, un quadro legislativo, leggi o regolamentazioni aggiuntivi per il congelamento di fondi e attività finanziarie e risorse economiche delle persone ed entità oggetto di misure restrittive a livello nazionale, incluse persone ed entità coinvolte in atti terroristici, e per proibire che fondi e risorse economiche siano messi a disposizione di siffatte persone ed entità, o che queste possano in particolare beneficiarne, attraverso misure di congelamento amministrativo e/o mediante il ricorso a provvedimenti di congelamento giudiziario o aventi effetto equivalente. Ciò dovrebbe essere in linea con i pertinenti standard del gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI), in particolare la raccomandazione n. 6 su sanzioni finanziarie mirate relative al terrorismo e al finanziamento del terrorismo<sup>10</sup>.
26. Siffatte misure dovrebbero consentire alle autorità nazionali di ordinare e ottenere senza indugio il congelamento di tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti a, o posseduti, controllati o detenuti da una persona o entità designata soggetta alla giurisdizione dello Stato membro interessato e potrebbero anche riguardare persone ed entità che hanno sede stabile, principali attività e obiettivi all'interno dell'Unione europea. Esse dovrebbero costituire anche la base di misure di congelamento in attesa del processo decisionale sulle misure dell'UE per l'attuazione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Gli standard GAFI comprendono le quaranta raccomandazioni riguardanti la lotta al riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e della proliferazione, disponibili su <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/fatf%20recommendations%202012.pdf>.

<sup>11</sup> Fatta salva l'adozione di un regolamento dell'UE concernente misure restrittive nei confronti dei terroristi interni dell'UE, basato sull'articolo 75 TFUE.

27. Le parti seguenti stabiliscono le migliori pratiche per l'attuazione di misure di congelamento adottate dall'Unione e possono anche fornire il pertinente orientamento per l'attuazione di misure nazionali di congelamento.

## **II. Congelamento amministrativo e giudiziario, sequestro e confisca**

28. In termini generali il congelamento amministrativo potrebbe essere considerato principalmente un atto che fornisce la base per prevenire globalmente tutti gli usi di fondi e risorse economiche congelati e tutte le transazioni da parte di una persona o entità designate da un'autorità competente. Il congelamento amministrativo deve essere distinto da congelamento giudiziario, sequestro e confisca, che non possono essere imposti nell'ambito di applicazione delle misure restrittive, ma soltanto quale misura nazionale di esecuzione.

29. Se previsto dalla legislazione nazionale sulle sanzioni applicabili in caso di violazione di sanzioni<sup>12</sup>, possono essere applicati il congelamento, il sequestro e la confisca preventivi quale sanzione per la violazione delle misure restrittive.

## **III. Portata delle misure restrittive finanziarie**

30. Le misure restrittive finanziarie, nel contesto delle regolamentazioni dell'UE, consistono:

- nel congelamento di fondi e risorse economiche di persone ed entità designate, e
- nel divieto di mettere fondi e risorse economiche a disposizione di siffatte persone ed entità.

31. In ciascuna regolamentazione sono definiti i termini "congelamento di fondi", "congelamento di risorse economiche", "fondi" e "risorse economiche" e sono previste esenzioni e deroghe. Alcune formule standard al riguardo figurano negli orientamenti.

---

<sup>12</sup> Le regolamentazioni concernenti sanzioni richiedono l'adozione da parte degli Stati membri di una legislazione che preveda sanzioni per la violazione delle misure restrittive. Vedasi il punto 19.

32. Le misure restrittive finanziarie non comportano un cambiamento di proprietà dei fondi e delle risorse economiche congelati e non sono misure repressive.
33. Una volta in vigore, le regolamentazioni che impongono misure di congelamento prevalgono su tutti gli accordi contrattuali incompatibili. Pertanto le regolamentazioni si applicano a prescindere dall'esistenza di eventuali diritti o obblighi riconosciuti o imposti da qualsiasi contratto stipulato prima della loro entrata in vigore e vietano il compimento di atti esecutivi di contratti conclusi anteriormente all'entrata in vigore delle regolamentazioni<sup>13</sup>.
34. Il congelamento riguarda tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti a persone ed entità designate, o posseduti dalle stesse nonché quelli detenuti o controllati da tali persone ed entità. Si considera che la detenzione o il controllo comprenda tutte le situazioni in cui, senza avere un titolo di proprietà, una persona o entità designata è in grado di disporre legalmente di fondi o risorse economiche non posseduti, o di trasferirli, senza la necessità di un'approvazione previa da parte del legittimo proprietario. Si considera che una persona designata detenga o controlli fondi o risorse economiche, tra l'altro, se:
- a) ha banconote o certificati di debito al portatore,
  - b) ha presso di sé beni mobili che possiede congiuntamente con una persona o entità non designata,
  - c) ha ricevuto pieni poteri o poteri analoghi per rappresentare il proprietario, che le consentono di ordinare il trasferimento di fondi di cui non abbia la proprietà (ad esempio al fine di gestire uno specifico conto bancario), o
  - d) è un genitore o tutore che amministra il conto bancario di un minore conformemente al diritto nazionale applicabile.

Le nozioni di proprietà e controllo nel contesto del divieto di mettere fondi e risorse economiche a disposizione sono sviluppate nella sezione B, parte VIII.

---

<sup>13</sup> Sentenza nella causa Möllendorf, C-117/06, EU:C:2007:596, punto 62.

35. In linea di principio il congelamento non dovrebbe riguardare fondi e risorse economiche che non sono posseduti da persone ed entità designate, o non appartengano alle stesse né sono da queste detenuti o controllate. Così ad esempio i fondi e le risorse economiche del datore di lavoro non designato di una persona designata non sono compresi, a meno che non siano controllati o detenuti da tale persona. Allo stesso modo non sono contemplati i fondi e le risorse economiche di un'entità non designata avente personalità giuridica separata dalla persona o entità designata, a meno che non siano controllati o detenuti dalla persona o entità designata. Tuttavia anche in tal caso i fondi e le risorse economiche di proprietà congiunta di una persona o entità designata e di una non designata sono all'atto pratico compresi nella loro totalità.
36. La persona o entità non designata può successivamente chiedere un'autorizzazione a utilizzare siffatti fondi o risorse economiche, il che può comportare la separazione della proprietà congiunta in modo che la parte di tale persona o entità possa essere resa disponibile.

#### *Esclusione di responsabilità*

37. Una persona o entità che esegue un congelamento non può essere ritenuta responsabile<sup>14</sup> nei confronti della persona o entità oggetto della misura, se agisce senza negligenza e in buona fede quanto alla conformità di siffatta azione con il regolamento. Le azioni compiute da persone ed entità possono non comportare responsabilità se le persone o entità non sapevano o non avevano alcun motivo ragionevole di sospettare che esse avrebbero violato le misure restrittive. A tal fine è stata introdotta una clausola di esclusione della responsabilità nella maggior parte delle regolamentazioni e sono state elaborate formule standard nella parte III, sezione G degli orientamenti.

#### *Esclusione delle rivendicazioni*

38. Le persone o entità che ottemperano agli obblighi ai sensi delle regolamentazioni non sono considerate responsabili per i danni che una persona o entità designata potrebbe subire in conseguenza. L'onere della prova che l'esercizio di tale diritto non è vietato incombe alla persona che intende esercitare il diritto. A tal fine è stata introdotta una clausola di esclusione delle rivendicazioni in vari regolamenti e sono state elaborate formule standard nella parte III, sezione H degli orientamenti.

---

<sup>14</sup> Anche di natura penale, vedasi sentenza nella causa Mohsen Afrasiabi e altri C-72/11, EU:C:2011:874, punto 55.

#### **IV. Ruolo degli operatori economici e dei cittadini**

39. La regolamentazione che impone misure di congelamento si applica, tra l'altro, a entità giuridiche dell'UE e altri operatori economici, inclusi gli istituti di credito e finanziari, che svolgono attività imprenditoriali interamente o parzialmente nell'UE, e ai cittadini dell'UE.
40. La normativa antiriciclaggio del denaro impone a determinate imprese e professioni taluni requisiti intesi a verificare l'identità dei clienti e impedire in alcune circostanze le transazioni anonime. In alcuni casi le regolamentazioni che impongono misure restrittive finanziarie possono prevedere l'obbligo supplementare per gli operatori economici di "conoscere i loro clienti". A tal fine si rimanda anche alla sezione B, parte VIII relativa a proprietà e controllo.
41. Tutte le persone e le entità soggette alla giurisdizione dell'Unione sono obbligate a informare le autorità competenti circa le informazioni a loro disposizione che facilitino l'applicazione delle misure restrittive finanziarie. Si tratta dei dettagli di conti congelati (titolare del conto, numero, valore dei fondi congelati), e di altri particolari che possono essere utili, ad esempio dati sull'identità delle persone o entità designate e, ove opportuno, dettagli dei trasferimenti in entrata risultanti in un accredito su un conto congelato conformemente ad accordi specifici di istituti di credito e finanziari, tentativi dei clienti o di altre persone di mettere fondi o risorse economiche a disposizione di una persona o entità designata senza autorizzazione, e informazioni che lasciano presumere che le misure di congelamento sono state eluse. Esse sono anche obbligate a cooperare con le autorità competenti nella verifica delle informazioni. Se del caso potrebbero anche fornire dettagli per quanto riguarda persone e entità che abbiano nomi molto simili o identici a quelli delle parti designate.

## V. Uso delle informazioni da parte delle autorità competenti

42. Le regolamentazioni prevedono che le autorità competenti possano utilizzare le informazioni che ricevono soltanto per le finalità per le quali sono fornite. Si tratta di garantire, tra l'altro, l'attuazione effettiva delle misure e l'applicazione della legge e, ove previsto nella regolamentazione, la cooperazione con il pertinente comitato per le sanzioni dell'ONU. È così consentito alle autorità competenti, come previsto nelle pertinenti regolamentazioni o dalla pertinente legislazione nazionale, scambiare informazioni, tra l'altro, con:
- la Commissione, il Consiglio, il SEAE e le autorità competenti di altri Stati membri,
  - le autorità incaricate dell'applicazione della legge, i pertinenti organi giurisdizionali incaricati dell'esecuzione delle regolamentazioni che impongono misure di congelamento e della legislazione antiriciclaggio del denaro,
  - altre autorità responsabili delle indagini e dell'azione penale,
  - il competente comitato per le sanzioni dell'ONU, e
  - gli istituti di credito e finanziari, per quanto necessario all'applicazione delle misure restrittive finanziarie o per prevenire il riciclaggio di denaro.
43. Non si dovrebbe impedire alle autorità competenti di condividere informazioni, conformemente al loro diritto nazionale, con le autorità competenti dei pertinenti Stati terzi e tra loro, ove necessario al fine di assistere il recupero di beni acquisiti indebitamente. Le regolamentazioni prevedono che le autorità competenti e la Commissione debbano scambiarsi le pertinenti informazioni<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Cfr. ad esempio l'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 270/2011, del 21 marzo 2011, concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Egitto.

## VI. Fondi

### a) Congelamento di fondi appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati da una persona o entità designata

44. Il congelamento dei fondi, diversamente dalla confisca, non incide sulla proprietà dei fondi in questione. Le persone che detengono o controllano fondi posseduti da una persona o entità designata (ad esempio nei casi in cui i fondi sono stati consegnati a un istituto di credito come garanzia collaterale) non sono tenuti a cessare detta detenzione o controllo né ad ottenere un'autorizzazione per continuare tale attività.
45. È richiesta un'autorizzazione preventiva per tutti gli usi e trattamenti di fondi, spostamenti e alterazioni quali le operazioni di gestione di portafoglio, effettuati sia dalla persona designata sia da un'altra persona che detiene o controlla tali fondi. La proprietà congiunta dei fondi non inficia questo requisito anche se la regolamentazione non prevede il congelamento della proprietà di terzi in quanto tale.
46. I creditori di una persona o entità designata possono, senza autorizzazione, trasferire a qualsiasi persona non designata i crediti finanziari (ad esempio crediti che costituiscono un beneficio finanziario) che nutrono nei confronti della persona o entità designata. La persona o entità designata necessita tuttavia di un'autorizzazione per trasferire a qualsiasi altra persona i crediti finanziari che nutre nei confronti di un'altra persona o entità.
47. L'esercizio di un diritto di compensazione da parte di una persona o entità designata, o da parte di una persona o entità non designata concernente un credito nei confronti di una persona o entità designata è vietato a meno che sussista un'autorizzazione preventiva.

48. La regolamentazione non autorizza la confisca di contanti e fondi trasportati da una persona designata; tale confisca può essere opportuna in alcune circostanze a norma della legislazione nazionale. Tuttavia le autorità hanno l'obbligo di impedire lo spostamento, il trasferimento, l'alterazione, l'uso, l'accesso o il trattamento di tali fondi secondo modalità vietate dalla regolamentazione. Quando le autorità sanno che una persona designata trasporta contanti o altri fondi, possono avvalersi di poteri in virtù del quadro giuridico vigente, ad esempio le leggi in materia di antiterrorismo o antiriciclaggio. Gli Stati membri possono essere tenuti a rispettare privilegi e immunità conferiti a una persona designata in forza del diritto internazionale, il che può limitare le possibilità d'azione<sup>16</sup>.

b) Mettere fondi a disposizione di una persona o entità designata

49. Senza autorizzazione dell'autorità competente ai sensi della deroga prevista nella regolamentazione vigente (cfr. anche parte X sulle deroghe), è in generale vietato mettere fondi a disposizione di una persona o entità designata, sia tramite pagamento di beni e servizi sia tramite donazione, al fine di restituire fondi detenuti in precedenza in virtù di un contratto o in altro modo.

50. Tuttavia, è possibile, senza autorizzazione preventiva, accreditare su un conto congelato gli interessi maturati e i pagamenti già dovuti in virtù di contratti, accordi o obblighi anteriori<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Ad esempio nel caso di una persona designata che si sta recando nella sede di un'organizzazione internazionale e laddove si applichino disposizioni specifiche dell'accordo sulla sede in questione.

<sup>17</sup> Cfr. punto 83, secondo comma, degli orientamenti.

51. A parte questi casi, i terzi che avviano il trasferimento di fondi a una persona designata devono essere preventivamente autorizzati. Un istituto di credito o finanziario ubicato nell'UE ha facoltà di accreditare su un conto congelato i fondi trasferiti da terzi su tale conto senza autorizzazione preventiva<sup>18</sup>. La persona che trasferisce fondi su un conto congelato senza autorizzazione preventiva e dichiara di averlo fatto per errore, dovrà richiedere un'autorizzazione per la restituzione dei fondi stessi consentendo alle autorità competenti di verificare la sua versione dei fatti. Tuttavia un istituto finanziario può, senza autorizzazione, rettificare nei suoi sistemi contabili il suo trasferimento accidentale di fondi su un conto congelato.
52. Il diritto nazionale può definire procedure sulle modalità di trattamento dei fondi oggetto di un tentativo di trasferimento in violazione delle misure restrittive.

---

<sup>18</sup> Cfr. punto 84 degli orientamenti.

## VII. Risorse economiche

### a) Congelamento di risorse economiche appartenenti a, possedute, detenute o controllate da una persona o entità designata

53. Le risorse economiche sono congelate per prevenirne l'uso come moneta parallela o surrogata ed evitare l'elusione del congelamento di fondi. Le autorità competenti dovrebbero pertanto vegliare a che le persone o entità designate non possano ottenere benefici economici o finanziari (ad esempio fondi, beni o servizi) da risorse economiche. Non si auspica né si intende impedire l'impiego di risorse economiche a fini di consumo personale.
54. La regolamentazione non vieta a una persona designata di usare a titolo personale risorse economiche congelate (ad esempio vivere nella propria abitazione o guidare la propria auto) né prevede un'autorizzazione a tal fine. Le attività idonee esclusivamente all'impiego o al consumo personale e che, pertanto, non possono essere utilizzate da una persona designata per ottenere fondi, beni o servizi, non rientrano nella definizione di "risorse economiche". Non sono quindi contemplate dalla regolamentazione e non è richiesta alcuna autorizzazione per metterle a disposizione di una persona designata.
55. Tuttavia è richiesta l'autorizzazione preventiva se l'impiego di risorse economiche congelate equivale a un'attività economica da cui la persona designata potrebbe ottenere fondi, beni o servizi (ad esempio nel caso in cui la persona designata cerchi di affittare la sua abitazione o di utilizzare la sua auto come taxi).
56. Qualsiasi impiego di risorse economiche, sia da parte della persona designata sia di un'altra persona che detiene o controlla i fondi, da cui derivino fondi, beni o servizi alla persona designata deve essere preventivamente autorizzato. La proprietà congiunta delle risorse economiche non inficia questo requisito anche se la regolamentazione non prevede il congelamento della proprietà di terzi in quanto tale.

b) Mettere risorse economiche a disposizione

57. Senza autorizzazione dell'autorità competente ai sensi della regolamentazione pertinente è vietato mettere risorse economiche a disposizione di una persona o entità designata, anche tramite dono, vendita, permuta o restituzione al proprietario designato di risorse economiche detenute o controllate da terzi.
58. Mettere a disposizione attività idonee esclusivamente all'impiego o al consumo personale, e che pertanto non possono essere utilizzate da una persona designata per ottenere fondi, beni o servizi, non equivale a "mettere risorse economiche a disposizione" ai sensi della regolamentazione; non è perciò richiesta alcuna autorizzazione (cfr. anche parte X sulle deroghe).
59. L'espressione "mettere risorse economiche a disposizione", che non è definita nella regolamentazione, è stata interpretata dalla Corte di giustizia secondo un'accezione ampia. Anziché riferirsi ad una specifica qualificazione giuridica, essa ricomprende ogni atto il cui compimento sia necessario, in forza del diritto nazionale applicabile, per consentire a una persona di ottenere effettivamente il potere di disporre pienamente della risorsa economica di cui trattasi. Il divieto di mettere risorse economiche a disposizione si applica a qualsiasi modalità di messa a disposizione di una risorsa economica, a prescindere dal corrispettivo. È pertanto irrilevante il fatto che le risorse economiche siano messe a disposizione contro pagamento di un corrispettivo che possa considerarsi adeguato<sup>19</sup>.
60. Le misure di congelamento non impongono alle persone che detengono o controllano le risorse economiche di proprietà di una persona o entità designata di restituire tali risorse al proprietario (ad esempio qualora sia stata concessa la locazione di proprietà mobiliari o beni mobili siano stati consegnati come garanzia collaterale), né è richiesta un'autorizzazione per continuare a detenere o controllare tali risorse. Tuttavia, dal momento che queste ultime sono congelate, qualsiasi nuovo accordo contrattuale per il loro impiego o qualsiasi trattamento delle stesse deve essere preventivamente autorizzato.

---

<sup>19</sup> Sentenza nella causa Möllendorf, EU:C:2006:596, punti 51, 56, 58 e 59.

61. L'erogazione domestica di utenze quali gas, energia elettrica, acqua e telefono non è vietata dalla regolamentazione, data la loro natura di beni di consumo e, di conseguenza, la loro non trasferibilità.

## VIII. Proprietà e controllo

### *Proprietà*

62. Il criterio di cui tenere conto allorché si valuta se una persona giuridica o entità è posseduta da un'altra persona o entità, è la detenzione di oltre il 50% dei diritti di proprietà di un'entità o la detenzione di una partecipazione maggioritaria<sup>20</sup>. Qualora tale criterio sia rispettato, la persona giuridica o entità è considerata di proprietà di un'altra persona o entità.

### *Controllo*

63. I criteri di cui tenere conto allorché si valuta se una persona giuridica o entità è controllata da un'altra persona o entità, esclusivamente o sulla base di un accordo con altri azionisti o terzi, potrebbero includere, tra l'altro:
- 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 di una persona giuridica o entità;
  - b) aver nominato, solo esercitando i propri diritti di voto, la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione, di gestione o di controllo di una persona giuridica o entità rimasti in carica durante l'esercizio finanziario in corso e quello precedente;
  - c) avere il controllo totale, previo accordo con gli altri azionisti o soci di una persona giuridica o entità, della maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o dei soci in seno a detta persona giuridica o entità;

---

<sup>20</sup> Il criterio segue la definizione di cui al regolamento 2580/2001.

- d) avere il diritto di esercitare un'influenza dominante su una persona giuridica o entità, sulla base di un accordo concluso con detta persona giuridica o 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 persona giuridica o 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 diritto<sup>21</sup>;
- f) avere il diritto di utilizzare, integralmente o in parte, le attività di una persona giuridica o entità;
- g) gestire una persona giuridica o entità su base unificata, pubblicando nel contempo rendiconti consolidati;
- h) condividere, in modo congiunto e solidale, o garantire le passività finanziarie di una persona giuridica o entità.

64. Qualora sia soddisfatto uno di questi criteri, la persona giuridica o entità è considerata sotto il controllo di un'altra persona o entità, a meno che non si possa determinare il contrario valutando caso per caso.

65. Il rispetto dei suddetti criteri di proprietà o controllo può essere confutato valutando caso per caso.

***Mettere indirettamente a disposizione di persone o entità designate fondi o risorse economiche***

66. Qualora si determini la proprietà o il controllo in conformità dei suddetti criteri, mettere a disposizione di persone giuridiche o entità non inserite in elenco fondi o risorse economiche posseduti o controllati da una persona o entità inserita in elenco sarà in linea di principio equiparato al metterli indirettamente a disposizione di quest'ultima persona o entità, a meno che non si possa determinare ragionevolmente, caso per caso, adottando un approccio basato sul rischio e tenendo conto di tutte le pertinenti circostanze, inclusi i criteri elencati in appresso, che i fondi o le risorse economiche in questione non saranno utilizzati da o a vantaggio di tale persona o entità inserita in elenco.

---

<sup>21</sup> Anche, ad esempio, tramite una società di copertura.

I criteri di cui tenere conto includono, tra l'altro:

- a) la data e la natura dei vincoli contrattuali tra le entità interessate (ad es. contratti di vendita, acquisto o distribuzione);
- b) la pertinenza per l'entità inserita in elenco del settore di attività dell'entità non inserita in elenco;
- c) le caratteristiche dei fondi o delle risorse economiche messi a disposizione, compresa la loro potenziale utilizzazione da parte dell'entità inserita in elenco e la facilità di trasferirglieli.

67. Una risorsa economica non sarà considerata a favore di una persona o entità inserita in elenco solo perché è utilizzata da una persona o entità non inserita in elenco per generare profitti che possono essere in parte distribuiti ad un azionista inserito in elenco.

68. Occorre prendere atto che l'indiretta messa a disposizione di fondi o risorse economiche a persone o entità inserite in elenco può includere anche la loro messa a disposizione a persone o entità non possedute o controllate da entità inserite in elenco.

#### ***Esclusione di responsabilità***

69. Gli elementi succitati non pregiudicano le clausole di esclusione della responsabilità nei pertinenti atti giuridici.

### *Condivisione delle informazioni*

70. Come previsto nelle pertinenti regolamentazioni dell'UE<sup>22</sup> e al fine di agevolare lo svolgimento delle suddette valutazioni, gli Stati membri sono tenuti, a norma della legislazione UE, a condividere le pertinenti informazioni di cui dispongono. Uno Stato membro, fatta salva la legislazione nazionale, dovrebbe condividere con gli altri Stati membri e la Commissione le pertinenti informazioni di cui disponga una sua autorità competente circa la proprietà o il controllo di persone giuridiche o entità non inserite in elenco da parte di persone o entità inserite in elenco o circa altri elementi che possono incidere sull'efficace attuazione del divieto di mettere indirettamente a disposizione fondi o risorse economiche.
71. Fatte salve le norme applicabili in materia di rendicontazione, riservatezza e segreto professionale, un operatore economico che sia a conoscenza del fatto che una persona giuridica o entità non inserita in elenco è posseduta o controllata da una persona o entità elencata, dovrebbe informare la competente autorità del pertinente Stato membro e la Commissione o direttamente o tramite lo Stato membro.

### *Proposte di inserimento in elenco*

72. Se del caso, lo Stato membro interessato dovrebbe altresì proporre di inserire in elenco la persona giuridica o entità di cui si determini che è posseduta o controllata da una persona o entità già inserita in elenco.

---

<sup>22</sup> Ad esempio, gli articoli 40 e 44 del regolamento (UE) n. 267/2012 concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran, e gli articoli 29 e 30 del regolamento (UE) n. 36/2012 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria.

## IX. Entità giuridiche designate

73. Quando viene designata una entità giuridica e devono essere applicate misure di congelamento, la sua esistenza in quanto tale non è proibita. Nel caso di un'impresa commerciale, il congelamento dei suoi beni influenzerà la sua attività e avrà conseguenze dirette per i terzi, quali lavoratori dipendenti, creditori e altri che possono non avere niente a che fare con il motivo per cui l'entità è stata inserita in elenco. L'attività commerciale condotta con tale entità implicherà generalmente la messa a sua disposizione di fondi o risorse economiche, o una modifica nella forma dei suoi fondi o risorse economiche, entrambe proibite e che richiedono una autorizzazione preventiva da parte delle autorità competenti.
74. Quando il congelamento dei beni si applica ai fondi e alle risorse economiche di istituti di credito e finanziari, lo sblocco di fondi dai conti di persone o entità non designate detenuti presso l'ente creditizio o finanziario designato è contemplato dalla deroga per "precedenti contratti", a condizione che il conto sia stato aperto prima della data di designazione dell'entità interessata<sup>23</sup>.
75. Se le attività di un'entità giuridica designata devono continuare e al fine di prevenire l'abuso dei fondi, è necessario imporre condizioni adeguate che restano da definire. Queste condizioni possono includere misure che assicurino che l'entità sia amministrata in maniera tale da non pregiudicare il congelamento di fondi e risorse economiche e il divieto di mettere a disposizione fondi e risorse economiche. Resta alla discrezionalità degli Stati membri esaminare ulteriormente come mettere ciò in pratica. Per poter operare liberamente senza alcuna restrizione è necessaria la cancellazione dagli elenchi.

## X. Deroghe

76. L'autorità competente, che agisce nel rispetto della lettera e dello spirito della regolamentazione, tiene conto dei diritti fondamentali delle persone e entità designate allorché concede deroghe. In linea con le deroghe specifiche previste nelle regolamentazioni pertinenti, le autorità competenti possono prendere in considerazione:

---

<sup>23</sup> Punto 28 degli orientamenti.

- i bisogni primari delle persone designate, compresi i pagamenti relativi a generi alimentari, affitti o garanzie ipotecarie, medicinali e cure mediche, imposte, premi assicurativi e utenze di servizi pubblici;
- i diritti della difesa per quanto riguarda le spese sostenute per prestazioni legali;
- il diritto di proprietà della persona o entità designata (dal momento che il congelamento dei beni non interviene sulla proprietà della persona o entità designata, ma sulla sua capacità di utilizzare i fondi);
- il diritto di proprietà della persona giuridica o entità non designata presso cui sono detenuti i fondi congelati;
- il diritto di proprietà della persona o entità designata e di una persona o entità non designata in relazione a contratti tra essi conclusi antecedentemente alla designazione;
- il diritto internazionale in materia di relazioni diplomatiche e consolari;
- la sicurezza delle persone e la tutela dell'ambiente;
- considerazioni umanitarie, quali ad esempio la prestazione o l'agevolazione della prestazione di assistenza, che comprende forniture mediche e alimentari, o il trasferimento di operatori umanitari e relativa assistenza, o l'evacuazione da un paese designato.

77. Le misure finanziarie restrittive non incidono sulla libertà di una persona designata di intraprendere un'attività lavorativa. Tuttavia la remunerazione di tale attività deve essere autorizzata. L'autorità competente dovrebbe compiere le indagini opportune (ad esempio accertando l'occupazione) e stabilire le condizioni appropriate per evitare elusioni. In tali circostanze l'autorizzazione dovrebbe di norma prevedere che i pagamenti siano fatti su un conto congelato. Qualsiasi pagamento in contanti dovrebbe essere esplicitamente autorizzato. Le autorizzazioni dovrebbero inoltre permettere le consuete detrazioni per la sicurezza sociale e le imposte<sup>24</sup>. Anche la concessione di prestazioni sociali a una persona designata è soggetta ad autorizzazione.

---

<sup>24</sup> Detrazioni per la sicurezza sociale e le imposte possono essere autorizzate in forza della deroga prevista per le spese di base (cfr. paragrafo 83, primo comma, degli orientamenti).

***Trasferimento di fondi tra istituti di credito e finanziari ubicati nell'UE e istituti di credito e finanziari ubicati in un paese terzo in relazione a determinati pagamenti obbligatori o di emergenza***

78. Se le regolamentazioni vietano il trasferimento di fondi tra istituti di credito e finanziari ubicati nell'UE e istituti di credito e finanziari ubicati in un paese terzo, gli importi dovuti per i servizi resi dal governo di detto paese terzo, in relazione a sorvoli o atterraggi di emergenza di aeromobili posseduti o operati da una persona registrata dell'UE, dovrebbero essere onorati a condizione che i) il pagamento non sia effettuato direttamente o indirettamente a o a favore di una persona o entità designata e che ii) il pagamento sia conforme agli eventuali obblighi di notifica o di autorizzazione previsti negli atti giuridici applicabili.
79. Se le regolamentazioni vietano il trasferimento di fondi tra istituti di credito e finanziari ubicati nell'UE e istituti di credito e finanziari ubicati in un paese terzo, gli importi dovuti per i servizi resi dal governo di detto paese terzo, in relazione all'approdo di emergenza in un porto di detto paese terzo da parte di navi possedute o operate da una persona registrata dell'UE, dovrebbero essere onorati a condizione che i) il pagamento non sia effettuato direttamente o indirettamente a o a favore di una persona o entità designata e che ii) il pagamento sia conforme agli eventuali obblighi di notifica o di autorizzazione previsti negli atti giuridici applicabili.

**XI. Orientamenti per l'esame delle richieste di deroga**

80. Le persone o entità designate possono chiedere l'autorizzazione ad utilizzare fondi o risorse economiche congelati ad esempio per soddisfare gli obblighi verso un creditore. Tuttavia, se non hanno chiesto l'autorizzazione, non possono invocare le misure di congelamento a giustificazione dell'inadempienza.

81. I fondi trasferiti da una persona o entità inserita in elenco o a suo nome da una banca esterna all'UE in relazione a un pagamento a favore di un cittadino o un'entità dell'UE per servizi prestati o beni forniti prima che la persona/entità che richiede il trasferimento fosse inserita in elenco possono, in linea di principio, essere autorizzati, purché da una valutazione del caso specifico risulti che: i) il trasferimento è destinato a un cittadino/entità dell'UE, ii) il trasferimento rappresenta un pagamento per un servizio prestato o un bene fornito prima che la persona/entità che richiede il pagamento fosse inserita in elenco, iii) il pagamento non è fatto a o a favore di una persona o entità inserita in elenco e iv) il pagamento non elude le misure restrittive.
82. Le parti interessate possono altresì chiedere di essere autorizzate ad accedere a fondi o risorse economiche congelati in conformità delle procedure nazionali. Nella misura del possibile la persona designata dovrebbe essere informata di tale richiesta. La procedura di autorizzazione non elimina le procedure ordinarie necessarie per determinare la validità dei crediti nei confronti di una persona o entità designata e un'autorizzazione di per sé non costituisce un diritto. Nell'esame di tali richieste le autorità competenti dovrebbero tra l'altro considerare gli elementi di prova forniti dal creditore e dalla persona o entità designata riguardo all'eventuale obbligo giuridico (contrattuale o legale) di fornire fondi o risorse economiche e determinare se vi sia rischio di elusione (ad esempio se i legami creditore-persona o entità designata sono tali da far sorgere sospetti).
83. Le persone o entità che desiderano mettere a disposizione di una persona o entità designata fondi o risorse economiche devono richiedere un'autorizzazione, salvo nei casi specifici in cui tale messa a disposizione di fondi o risorse economiche ricade tra le esenzioni previste dalla regolamentazione applicabile. Nell'esame delle richieste le autorità competenti dovrebbero tra l'altro tenere conto degli elementi di prova forniti a giustificazione delle richieste stesse e determinare se i legami del richiedente con la persona o entità designata sono tali da far ritenere che entrambi possano agire insieme per eludere<sup>25</sup> le misure di congelamento.

---

<sup>25</sup> Cfr. anche la sentenza nella causa Mohsen Afrasiabi e altri, EU:C:2011:874, punti 60-62 e 68. Per l'interpretazione dell'espressione "consapevolmente e deliberatamente" utilizzata in relazione all'elusione, cfr. la stessa sentenza, punto 68. La Corte ha rilevato che gli elementi cumulativi della conoscenza e della volontà sono soddisfatti quando un operatore persegue deliberatamente l'obiettivo o il risultato di eludere o, perlomeno, considera che la sua partecipazione possa avere tale risultato — e ne accetta la possibilità.

84. Nell'esame delle richieste di autorizzazione per utilizzare o mettere a disposizione fondi o risorse economiche congelati le autorità competenti dovrebbero compiere qualsiasi ulteriore indagine ritenuta opportuna nelle circostanze del caso, tra cui l'eventuale consultazione di altri Stati membri interessati. Le autorità competenti dovrebbero altresì prendere in considerazione condizioni o salvaguardie atte ad evitare che fondi o risorse economiche sbloccati siano utilizzati per scopi incompatibili con le finalità della deroga. Ad esempio, i trasferimenti bancari diretti sono quindi da preferire ai pagamenti in contanti.
85. Ove necessario si dovrebbero altresì considerare condizioni o limiti congrui (ad esempio riguardo all'entità o al valore di cessione di fondi o risorse economiche di cui si potrebbe disporre ogni mese) allorquando è concessa un'autorizzazione, tenendo conto dei criteri stabiliti dalle regolamentazioni. Tutte le autorizzazioni dovrebbero essere concesse per iscritto e prima che i fondi o le risorse economiche in questione siano utilizzati o messi a disposizione.
86. Le regolamentazioni obbligano le autorità competenti a informare la persona richiedente e gli altri Stati membri in merito all'accoglimento della richiesta<sup>26</sup>. Lo scambio di questa informazione consente agli Stati membri di coordinare la concessione di deroghe nei casi in cui una persona o entità designata abbia fondi o risorse economiche congelati in più di uno Stato membro.

#### *Autorizzazioni umanitarie*

- 86 bis. Per venire incontro ai bisogni urgenti e mutevoli sul terreno, le autorità competenti dovrebbero, se del caso, trattare in via prioritaria le richieste di autorizzazione per scopi umanitari e fare in modo che i richiedenti siano a conoscenza del processo, dei punti di contatto e del calendario indicativo della procedura di autorizzazione.

---

<sup>26</sup> Il regolamento (CE) n. 2580/2001 stabilisce anche che tale informazione sia comunicata a tutte le altre persone, a tutti gli altri organismi e a tutte le altre entità direttamente interessati. Ciò può costituire una migliore prassi anche se non richiesto dalle regolamentazioni.

I richiedenti dovrebbero illustrare alle autorità competenti l'urgenza e lo scopo umanitario alla base delle loro richieste.

**C. Divieti concernenti la fornitura di beni**

87. Ove previsto da una regolamentazione, che contempli un regime di autorizzazione, l'autorità competente dovrebbe informare le altre autorità competenti e la Commissione in merito alle richieste di autorizzazione respinte. Alcune regolamentazioni non prevedono esplicitamente l'obbligo di notificare le richieste di autorizzazione respinte ma le autorità competenti dovrebbero in ogni caso cercare di notificare le richieste di autorizzazione respinte allo scopo di ridurre al minimo i rischi di distorsione della concorrenza nel mercato interno.

**D. Coordinamento e cooperazione**

88. Gli Stati membri dovrebbero garantire efficaci meccanismi nazionali di coordinamento e comunicazione tra tutte le agenzie, tutti gli organismi e i servizi governativi pertinenti con competenza nel settore delle misure restrittive, quali ministeri, unità di intelligence finanziaria, controllori finanziari, servizi di sicurezza e di intelligence, autorità giudiziarie, ufficio del pubblico ministero e altri organi incaricati dell'applicazione della legge a seconda dei casi.
89. Il coordinamento dovrebbe permettere l'input rapido di intelligence e il relativo seguito da parte di altri attori interessati. Oltre a ciò le indagini dovrebbero focalizzarsi ove possibile sulle situazioni individuate come ad alto rischio. Questo approccio che muove dall'intelligence e si basa sul rischio potrebbe migliorare l'efficacia.

90. Inoltre gli Stati membri dovrebbero scambiare informazioni, tra l'altro, con gli altri Stati membri, la Commissione, il SEAE, Europol, Eurojust, il GAFI, i Comitati delle sanzioni istituiti dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (tra cui il Comitato istituito ai sensi della risoluzione 1267 (1999) relativa ad al Qaeda) e il comitato antiterrorismo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, in funzione delle necessità<sup>27</sup>.
91. Le procedure di coordinamento e condivisione delle informazioni dovrebbero essere predisposte per assicurare che le informazioni che potrebbero fornire la base per una proposta di inserimento o di cancellazione dagli elenchi vengano trasmesse senza inutili ritardi. Tali procedure dovrebbero essere elaborate a livello nazionale all'interno degli Stati membri nonché tra Stati membri e, se del caso, tra UE, paesi terzi, Nazioni Unite e altre pertinenti organizzazioni internazionali.

#### *Analisi dei conti finanziari*

92. Gli Stati membri dovrebbero assicurare che le operazioni finanziarie afferenti a conti di persone o entità designate siano analizzate dai servizi o dalle agenzie competenti. I risultati di tali analisi dovrebbero essere condivisi, nella misura legalmente possibile, con altri Stati, altre organizzazioni internazionali e con gli organi competenti dell'UE in materia di finanziamento del terrorismo, ad esempio Europol. A tal fine gli Stati membri dovrebbero disporre di procedure adeguate. Alcune regolamentazioni prevedono esplicitamente che le autorità competenti analizzino le operazioni sospette dopo aver ricevuto notifica dagli istituti finanziari<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Cfr. anche il punto 17 dell'allegato I degli orientamenti (Forum informale per le discussioni riguardanti le questioni di attuazione).

<sup>28</sup> Si veda l'articolo 30, paragrafo 6, lettera d), del regolamento (UE) n. 267/2012 del Consiglio, del 23 marzo 2012, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga il regolamento (UE) n. 961/2010.

### *Interazione e dialogo con il settore finanziario riguardo alle misure di congelamento*

93. Gli Stati membri dovrebbero sviluppare una cooperazione e un dialogo strutturati riguardo all'attuazione delle misure di congelamento con le organizzazioni private pertinenti nell'ambito della loro giurisdizione, ad esempio istituti di credito e finanziari, al fine di assicurare un'attuazione effettiva e di ottimizzare lo strumento delle misure restrittive, cercando per quanto possibile di snellire il carico amministrativo di queste organizzazioni.
94. La Commissione e, laddove opportuno, il SEAE e il Consiglio manterranno inoltre un dialogo a livello UE con le pertinenti organizzazioni finanziarie riguardo alle questioni di attuazione nonché alle questioni legislative. Nei casi di finanziamento del terrorismo gli Stati membri si sforzeranno altresì di fornire al settore finanziario input e feedback adeguati (e tempestivi), ove possibile anche di intelligence, e informazioni aggiornate sulle modalità di tale finanziamento.
95. Gli Stati membri potrebbero vagliare i canali possibili per fornire orientamenti e pareri alle autorità di regolamentazione finanziaria nonché agli istituti di credito e finanziari.

### *Diffusione delle informazioni sulle misure di congelamento ad altre persone*

96. Gli Stati membri dovrebbero mettere al corrente dell'esistenza di misure restrittive finanziarie le organizzazioni di operatori economici diverse da quelle del settore finanziario e il pubblico in generale, soprattutto in vista del divieto di mettere a disposizione dei soggetti designati fondi e risorse economiche, illustrando le modalità di tali misure.

### *Strumenti di applicazione*

97. La Commissione dovrebbe continuare ad assicurare l'accesso del pubblico (in particolare istituti di credito e finanziari) all'"*electronic-Consolidated Targeted Financial Sanctions List*" (elenco elettronico consolidato delle sanzioni finanziarie) (e-CTFSL) quale stabilito dalla Commissione stessa e dal settore creditizio europeo.
98. La Commissione dovrebbe garantire l'aggiornamento dell'elenco.

99. Gli Stati membri dovrebbero assicurare, ove opportuno, l'accesso del pubblico (in particolare degli istituti di credito e finanziari e degli altri operatori economici interessati) alle informazioni pertinenti riguardo alle misure nazionali, designazioni e provvedimenti giudiziari compresi, ad es. riguardo ai cosiddetti terroristi interni.
100. La Commissione garantisce l'accesso del pubblico a una serie di strumenti supplementari volti a facilitare la comprensione e la condivisione delle informazioni.

#### *Mappa delle sanzioni dell'UE*

101. La mappa interattiva delle sanzioni dell'UE consente al pubblico di verificare direttamente tutte le misure restrittive dell'UE in vigore e i corrispondenti regolamenti dell'UE. Visualizza anche, attraverso un sistema di filtri, gli elenchi delle persone fisiche e delle entità oggetto di misure di congelamento e/o di restrizioni all'ammissione (divieto di viaggio). Oltre a ciò lo strumento consente parimenti di accedere alle risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nonché alle decisioni e ai regolamenti che recepiscono tali risoluzioni nel diritto dell'Unione. La mappa delle sanzioni dell'UE contiene inoltre un elenco delle autorità nazionali competenti di ogni Stato membro responsabili dell'attuazione delle sanzioni dell'UE.
102. La facilità d'uso dello strumento lo rende una fonte efficace di informazioni.
103. La mappa è disponibile al seguente indirizzo: <https://sanctionsmap.eu>.
104. La mappa delle sanzioni dell'UE consente al pubblico di iscriversi per ricevere notifiche via e-mail ogni volta che viene pubblicato un nuovo elenco consolidato di divieti di viaggio e/o un nuovo elenco consolidato delle sanzioni finanziarie.

### *Strumento di segnalazione relativo alle sanzioni dell'UE*

105. Le violazioni delle sanzioni possono essere segnalate in due modi: 1) inviando un'e-mail all'indirizzo [relex-sanctions@ec.europa.eu](mailto:relex-sanctions@ec.europa.eu), o 2) inviando un messaggio tramite lo strumento di segnalazione relativo alle sanzioni dell'UE.
106. Questo strumento rafforza l'efficacia delle sanzioni dell'UE in quanto permette di segnalare alla Commissione eventuali violazioni delle sanzioni in modo sicuro e anonimo. Le informazioni fornite possono riguardare esempi concreti, fatti o circostanze relative a persone fisiche, entità e paesi terzi coinvolti. Possono anche attere a sospetti o a tentativi di eludere le sanzioni dell'UE.
107. Lo strumento è disponibile al seguente indirizzo URL: <https://EUsanctions.integrityline.com>.
108. La Commissione ha istituito un punto di contatto a livello dell'UE per gli aiuti umanitari in contesti oggetto di sanzioni. Sebbene sia stato creato nel contesto della pandemia di COVID-19, tale strumento resta in vigore al fine di diffondere e facilitare, se necessario, il lavoro degli operatori economici e umanitari sul terreno.

### *Valutazione*

109. La valutazione dell'efficacia delle misure restrittive dell'UE è importante e dovrebbe tenere conto del feedback, per esempio, di Stati membri, Commissione, SEAE, capimissione UE, autorità doganali, settore privato, Nazioni Unite e altre istituzioni pertinenti.

110. Gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per disporre delle idonee procedure nazionali al fine di valutare, in particolare, l'efficacia dell'azione nazionale nell'applicazione di misure restrittive, tenuto conto tra l'altro dei risultati emersi dal dialogo con il settore privato<sup>29</sup>.
111. I risultati di questa valutazione dovrebbero essere scambiati in sede di formazione "Sanzioni" del gruppo RELEX, ove opportuno.

### ***E. Regimi orizzontali di sanzioni***

112. Più di recente, l'Unione europea ha adottato i cosiddetti "regimi orizzontali di sanzioni", con un ambito di applicazione tematico. Tali regimi non sono geograficamente delimitati e consentono di imporre misure restrittive nei confronti di persone fisiche ed entità le cui attività rispondono a specifici criteri di inserimento in elenco, indipendentemente dal luogo in cui si sono svolte. Riguardano i settori delle armi chimiche, degli attacchi informatici, del terrorismo e dei diritti umani.

#### *Armi chimiche*

113. Questo regime è stato istituito nel 2018. Mira a sostenere l'efficace attuazione e l'universalizzazione della convenzione sulle armi chimiche mediante l'adozione di misure specifiche nei confronti dei responsabili della proliferazione o dell'uso di armi chimiche, in un'epoca di crescenti attacchi chimici.
114. Le misure restrittive consistono nel congelamento dei beni, nel divieto di mettere a disposizione fondi e risorse economiche nonché nel divieto d'ingresso nell'UE disposti nei confronti di persone e/o entità direttamente responsabili dello sviluppo e dell'uso di armi chimiche, come pure nei confronti dei soggetti che forniscono sostegno finanziario, tecnico o materiale a tali persone ed entità e dei soggetti che le assistono, le incoraggiano o sono ad esse associati.

---

<sup>29</sup> In linea con le raccomandazioni nn. 6 e 7 degli standard internazionali riguardanti la lotta al riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e della proliferazione.

## *Attacchi informatici*

115. Questo regime è stato istituito nel 2019 e consente di designare le persone fisiche e le entità responsabili di attacchi informatici che minacciano l'UE o i suoi Stati membri, o coinvolte in tali attacchi.

Con tale regime, l'UE dispone di uno strumento ulteriore per rafforzare la propria resilienza e capacità di proteggere l'integrità e la sicurezza dell'UE, dei suoi Stati membri e dei loro cittadini dalle minacce informatiche e dalle attività informatiche dolose. Le misure restrittive consistono nel congelamento dei beni, nel divieto di mettere a disposizione fondi e risorse economiche nonché nel divieto d'ingresso nell'UE disposti nei confronti di persone e/o entità responsabili di attacchi informatici o tentati attacchi informatici, come pure nei confronti dei soggetti che sono coinvolti in tali attacchi o forniscono sostegno finanziario, tecnico o materiale per tali attacchi e dei soggetti che li assistono, incoraggiano, agevolano o sono ad essi associati.

## *Terrorismo*

116. Due regimi permettono al Consiglio di adottare misure restrittive nel settore della lotta contro il terrorismo.

117. Il regime relativo al terrorismo adottato nel 2016 consente all'UE di adottare misure restrittive autonome nei confronti di persone fisiche ed entità legate all'ISIL/Da'esh o ad Al Qaeda. In precedenza le misure restrittive potevano essere applicate solo ai soggetti inseriti negli elenchi del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Al fine di attuare la risoluzione 1373 (2001) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, nel dicembre 2001 l'Unione europea ha stilato un elenco delle persone, gruppi ed entità coinvolti in atti terroristici e oggetto di misure restrittive, che figura nella posizione comune 2001/931/PESC ("PC 931"). La PC 931 stabilisce i criteri per l'inserimento in elenco e individua le azioni che costituiscono a tal fine atti terroristici. L'inserimento iniziale in elenco deve basarsi su una decisione adottata da un'autorità competente di uno Stato membro o di un paese terzo riguardo alle persone, ai gruppi o alle entità in questione.

*Gravi violazioni e abusi dei diritti umani*

118. Questo regime è stato adottato nel 2020 e consente di designare persone fisiche, entità e organismi — compresi attori statali e non statali — responsabili di gravi violazioni e abusi dei diritti umani.

Riguarda, tra l'altro, il genocidio, i crimini contro l'umanità, la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, la schiavitù, le esecuzioni e uccisioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie, le sparizioni forzate di persone, le detenzioni e gli arresti arbitrari e altre gravi violazioni o abusi dei diritti umani. Consente quindi di colpire ampiamente gli autori di tali violazioni e abusi, che si tratti di persone fisiche o entità, attori statali o non statali.

Le misure restrittive consistono nel congelamento dei beni, nel divieto di mettere a disposizione fondi e risorse economiche e nel divieto d'ingresso nell'UE.

119. Gli aspetti operativi di tali regimi sono simili ai cosiddetti regimi geografici e le varie fasi di designazione, identificazione e conformità rimangono invariate. Gli strumenti della Commissione (capo V) restano a disposizione degli operatori economici e umanitari al fine di garantire un'interpretazione uniforme da parte di tutti.