

# 12° Salone Antiriciclaggio

**Sanzioni internazionali e misure restrittive: conformità delle verifiche e prassi di adempimento.**

**Avv. Marco Padovan**

Fondatore Studio Legale Padovan, Milano, Past-president della European Association of Export Control Compliance Attorneys (AT+ICA).



Main Sponsor:



STUDIO LEGALE  
PADOVAN

***SANZIONI INTERNAZIONALI E  
MISURE RESTRITTIVE***

*CONFORMITÀ DELLE VERIFICHE E  
PRASSI DI ADEMPIMENTO*

Avv. Marco Padovan

5 ottobre 2022

## *Export control* e sanzioni economiche internazionali

- La materia dell'**export control** raggruppa tutte quelle misure di restrizione agli scambi internazionali volte a regolare e/o ad impedire, tramite vari strumenti, la circolazione di alcuni beni e/o alcune categorie di beni per la protezione e tutela di interessi pubblici. Hanno carattere tendenzialmente permanente.
- Le **sanzioni economiche internazionali** sono strumenti di politica estera. Consistono in restrizioni commerciali o finanziarie attuate nei confronti di certi paesi terzi ovvero di singoli soggetti o enti per reagire a violazioni del diritto internazionale o a comportamenti di alcuni governi reputati illeciti dalla comunità internazionale. Il campo di applicazione delle misure restrittive varia da paese a paese. Per definizione, non sono stabili nel tempo.

# Sanzioni economiche UE – Basi giuridiche

## ➤ **Articolo 215 TFUE**

«Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea prevede l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione, adotta le misure necessarie. Esso ne informa il Parlamento europeo.

Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea lo prevede, il Consiglio può adottare, secondo la procedura di cui al paragrafo 1, misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali».

## ➤ **Articolo 275 TFUE**

«La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune, né per quanto riguarda gli atti adottati in base a dette disposizioni.

Tuttavia, la Corte è competente a controllare il rispetto dell'articolo 40 del trattato sull'Unione europea e a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma del presente trattato, riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2 del trattato sull'Unione europea».

- **Regolamento (CE) n. 2580/2001 del Consiglio, del 27 dicembre 2001**, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo

# Procedura di adozione delle sanzioni dell'UE

## ➤ Adozione di una **decisione del Consiglio**

- ✓ Proposta formulata dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza
- ✓ Misure esaminate e discusse dai pertinenti organi preparatori del Consiglio, compreso il comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper II)
- ✓ Successivamente il Consiglio adotta la decisione all'unanimità
- ✓ Se la decisione del Consiglio prevede il congelamento dei beni e/o altri tipi di sanzioni economiche e/o finanziarie, tali misure devono essere attuate mediante un regolamento del Consiglio.

## ➤ Adozione di un **regolamento del Consiglio**

- ✓ Sulla base della decisione PESC del Consiglio, l'Alto rappresentante e la Commissione presentano una proposta congiunta di regolamento del Consiglio
- ✓ La proposta viene esaminata dal gruppo RELEX e trasmessa al Coreper e al Consiglio per adozione. Il Consiglio informa quindi il Parlamento europeo circa l'adozione del regolamento del Consiglio.

## ➤ **Entrata in vigore**

- ✓ La decisione del Consiglio entra in vigore all'atto della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea

# Riesame delle sanzioni UE

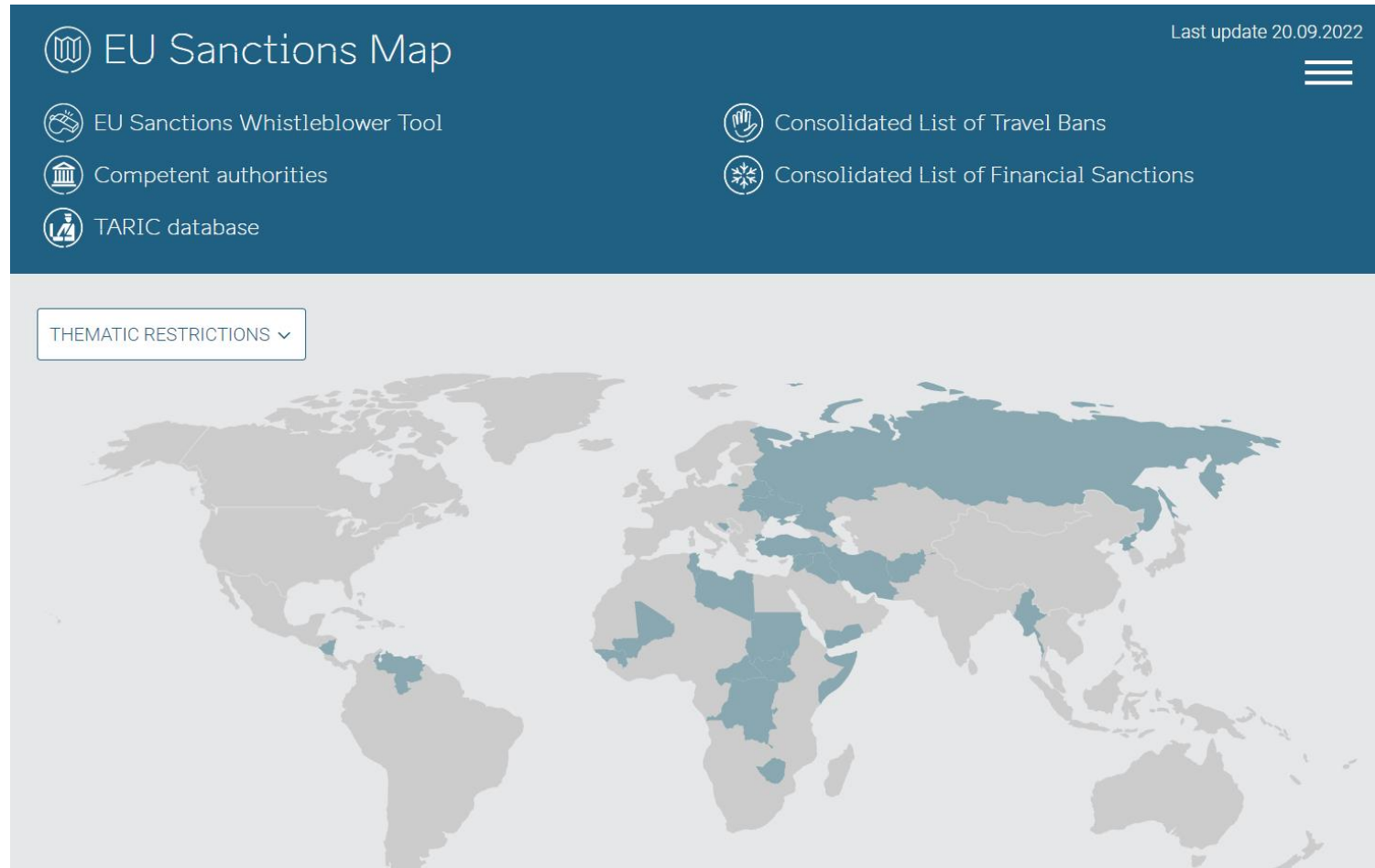
- Tutte le misure restrittive in vigore sono **costantemente riesaminate** per garantire che continuino a contribuire al conseguimento dell'obiettivo dichiarato.
- Sindacato **Corte di Giustizia** (Articolo 275 TFUE)
  - ✓ **Riesame sanzioni UE di carattere soggettivo**
    - ❑ Le persone e le entità inserite in elenco possono presentare al Consiglio, unitamente ai documenti giustificativi, una **domanda di riesame della decisione che le include nell'elenco**.
    - ❑ Le persone e le entità inserite in elenco hanno la possibilità di presentare **ricorso contro la decisione del Consiglio dinanzi al Tribunale dell'Unione europea** conformemente alle condizioni stabilite all'articolo 275, secondo comma, e all'articolo 263, quarto e sesto comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

# Sanzioni economiche internazionali: concetto di embargo *versus* restrizioni

- Embargo *versus* sanzioni mirate (cosiddette '*targeted sanctions*')
  - Diverse tipologie:
    - ✓ **soggettive** (divieti di viaggio, congelamento di fondi)
    - ✓ **merceologiche** (restrizioni all'import o all'export; embargo sulle armi, ecc.)
    - ✓ **'atipiche'** (divieto di prestazione di servizi finanziari, divieto di accesso ad appalti pubblici, divieto di diffusione di contenuti provenienti da fonte ristretta, divieto di accesso a SWIFT, divieto di prestazione di servizi professionali, ecc.)
- **Obiettivi:** costringere, punire o segnalare alla comunità internazionale soggetti che mettono a rischio gli interessi di entità sovrane o che hanno violato norme internazionali di condotta



# Sanzioni economiche internazionali adottate dall'UE ex Articolo 215 TFUE



[link](#)



**CASO STUDIO**

**QUADRO NORMATIVO SANZIONATORIO UE**

**CONTRO LA RUSSIA**

# Sanzioni economiche UE – Russia e zone occupate

- **Soggettive**
  - ❑ Persone fisiche e giuridiche designate
  - ❑ *Shadow listing* (proprietà/ controllo)
- **Bancarie/ finanziarie**
  - ❑ Banche congelate
  - ❑ Banche escluse dai mercati dei capitali e finanziamenti
  - ❑ Banche escluse da SWIFT
  - ❑ Divieto di assistenza finanziaria e finanziamenti
  - ❑ Divieto di assicurazione/riassicurazione
  - ❑ Depositi privati russi
  - ❑ Limitazioni attività depositari centrali
  - ❑ Restrizioni al trading titoli con russi
- **Restrizioni per territori occupati (Donbass e Crimea)**
  - ❑ Blocco import
  - ❑ Blocchi export
  - ❑ Blocchi investimenti
- **Merceologiche**
  - ❑ Restrizioni all'import
  - ❑ Restrizioni all'export
- **Atipiche**
  - ❑ Divieto di accesso ad appalti pubblici
  - ❑ Divieto di diffusione di contenuti provenienti da fonte ristretta
  - ❑ Divieto di prestazione di servizi professionali
  - ❑ Ecc.

- **Divieto di messa a disposizione** di fondi e/o risorse economiche a favore di **soggetti designati** (articolo 2 Reg. 269/2014) ed **entità da questi possedute e/o controllate**

- **Proprietà**

- ✓ Chi detiene per **più del 50%** un'entità ne è proprietario (par. 62 Migliori Pratiche del Consiglio 27.06.2022)
- ✓ Possiede un'entità chi detiene **almeno il 50%** dei diritti di proprietà (Reg. EU 2580/2001, citato nelle note al par. 62 Migliori Pratiche)

- **Controllo**

- ✓ **Indici esemplificativi** (*inter alia*): diritto di nominare la maggioranza dei membri del CdA, controllo della maggioranza dei voti in ragione di accordi con altri *shareholder*, diritto o comunque esercizio di un'influenza dominante sulla controllata, ecc. (par. 63 Migliori Pratiche)
- ✓ Se uno dei criteri per il controllo è soddisfatto, **presunzione relativa** di messa a disposizione del controllante di fondi e/o risorse economiche

- Sentenza del 10 settembre 2019, **HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH contro Consiglio dell'Unione europea** C-123/18 P
  - ❑ **Criteri** di individuazione di entità controllate
  - ❑ Prevalenza del **criterio sostanziale** rispetto a quello formale nel determinare il **controllo**
  
- ***Ultimate Beneficial Owner***
  - ❑ AML/CFT: **25% delle quote societarie** come criterio d'individuazione
  - ❑ Sanzioni economiche internazionali: criteri di **proprietà e controllo**

- **Asimmetria** nelle decisioni delle *National Competent Authorities* (NCA)
  - ❑ Decisioni **non vincolanti in Stati UE terzi** rispetto alla NCA che prende la decisione (e.g., diversa posizione ITA / GER su Eurochem)
  - ❑ Decisioni **non vincolanti nello Stato UE** della NCA che prende la decisione (impugnazione giudiziale) se non per i **soggetti coinvolti** e **salvo scrutinio dell'autorità giudiziale**
  
- **Asimmetria** nella definizione di **risorsa economica**
  - ❑ Articolo 1, lettera d, Reg. 269/2014: «le **attività di qualsiasi tipo**, tangibili o intangibili, mobili o immobili, che non sono fondi ma che **possono essere utilizzate per ottenere fondi, beni o servizi**»
  - ❑ Cassazione Civile, Sez. II, 05/10/2020, n. 21267, «**Sentenza Safilo**»: solo beni con naturale attitudine alla fruttificazione civile (e.g., immobili)
  - ❑ Sanzione OFSI (26/04/2022) e conferma ministeriale UK (26/08/2022) in applicazione di sanzioni UE e UK (violazioni pre *Brexit*): la **pubblicità è risorsa economica intangibile**

# Sanzioni e antiriciclaggio

- La normativa sulle sanzioni economiche internazionali **integra i fattori di rischio** che comportano il **dovere di adeguata verifica rafforzata** (es. Orientamenti EBA 1 Marzo 2021):
  - I. Clienti → possibili **sanzioni di carattere soggettivo** (es. Reg. 269/2014)
  - II. Paesi o aree geografiche: **paesi soggetti a sanzioni**, embargo o misure analoghe adottate dai competenti organismi nazionali e internazionali
  - III. Prodotti e servizi → Settori di attività sottoposti a **misure restrittive di carattere merceologico** (es., Reg. 833/2014)
  - IV. Canali di distribuzione → Operazioni di **triangolazione** (VIII pacchetto sanzionatorio?)
- Necessità di valutare l'opportunità di effettuare una **SOS** (operazione sottostante soggetta a restrizioni merceologiche)
- Necessità di procedere al **congelamento** dei fondi di soggetti sanzionati e alle **comunicazioni alla UIF** ai sensi del d. lgs. 109/2007

# Restrizioni merceologiche

- **Asimmetria** nell'interpretazione dell'**Articolo 3-ter** e dell'**Allegato X** del Reg. 833/2014: come si identificano i prodotti controllati?
  - ❖ Tariffa doganale + descrizione prodotto («ex»)
- vs
- ❖ Idoneità all'uso: *«beni e tecnologie idonei all'uso nella raffinazione del petrolio e nella liquefazione del gas naturale, elencati nell'allegato X»*

## ALLEGATO X

### Elenco dei beni e delle tecnologie di cui all'articolo 3 ter, paragrafo 1

	NC	Prodotto
ex	8414 10 81	Pompe criogeniche nel trattamento del GNL
ex	8414 10 81	Unità di processo per il raffreddamento del gas nel trattamento del GNL
ex	8414 10 81	Unità di distillazione del greggio (CDU) a vuoto atmosferico



Transazione bancaria la cui **operazione sottostante** risulti soggetta a **restrizioni merceologiche** (ad es., in base al Reg. 833/2014)

- Quali **verifiche** porre in essere?
  - ✓ **Acquisire documentazione** su analisi oggettiva della merce
  - ✓ Verificare la **data di conclusione** e la **data di esecuzione** del contratto per pagamenti di forniture coperte da *grandfathering*:
    - ❖ **CSF** → **leciti** i pagamenti in entrata dopo scadenza *grandfathering* relativi a forniture effettuate entro la data di salvaguardia temporale
    - ❖ **Commissione europea** → FAQ 10: **vietati**, dopo la scadenza della *grandfathering*, i pagamenti di forniture ricevute dalla Russia, in quanto costituiscono esecuzione del contratto

- Quali **azioni** intraprendere?
  - ✓ Segnalazione di Operazione Sospetta (SOS)
  - ✓ Cosa fare **con i fondi**?
    - ❖ Conto attesa
    - ❖ Rigetto del pagamento
    - ❖ Accredito del pagamento
- **Rischi** derivanti dall'accredito senza SOS del bonifico:
  - ✓ **Reato di riciclaggio** ai sensi dell'articolo **648 bis c.p.**

# STUDIO LEGALE PADOVAN

MILANO

ROMA

Foro Buonaparte 54

Via Firenze 32

Tel.: +39 02 4814994

