



Il nuovo regime globale di sanzioni dell'Unione europea: una vera svolta?

Antonello Attino

Borsista di ricerca in Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

1. Lo scenario europeo - L'attuale difficile contesto internazionale nel settore dei diritti umani ha indotto recentemente l'Unione europea a intervenire adottando due provvedimenti, con l'obiettivo di rendere più efficace il suo sistema sanzionatorio in caso di gravi violazioni. Il 7 dicembre 2020 il Consiglio ha approvato la decisione PESC 2020/1999¹ e il regolamento 2020/1998² prevedendo un regime globale di sanzioni. Mai, prima di questa nuova disciplina, si era riusciti ad istituire un quadro europeo globale di misure volte a sanzionare individui, entità e organismi (statali e non statali) responsabili di gravi violazioni dei diritti umani. In precedenza, si faceva ricorso a regimi sanzionatori geografici, adottati dall'UE caso per caso.

La proposta congiunta di regolamento, presentata al Consiglio dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e dalla Commissione europea, era stata ufficialmente annunciata nel comunicato stampa della Commissione del 19 ottobre scorso. La necessità di intervenire con l'istituzione di un regime di portata generale di misure restrittive per gravi violazioni dei diritti umani era stata spiegata in modo chiaro dall'Alto rappresentante Josep Borrell con queste parole: «Human rights are under attack around the world. The new EU Global Human Rights Sanctions Regime will be a powerful tool to hold accountable those responsible for serious human rights violations and abuses around the world. This is an opportunity for Europe not only to stand up for its values but to act». Come si può evincere dalle dichiarazioni di Borrell, l'Unione deve agire affinché i valori del rispetto della dignità umana, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e dei diritti umani, proclamati nell'art. 2 TUE, vengano concretamente rispettati.

La decisione 2020/1999 del Consiglio, adottata su proposta dell'Alto rappresentante, sulla base delle rispettive competenze in materia di politica estera e di sicurezza sancite dall'art. 26 TUE, definisce i contorni politico-giuridici della disciplina sanzionatoria. Il regolamento 2020/1998, adottato contestualmente sulla base dell'art. 215 TFUE, integra la decisione e rende effettive le misure sanzionatorie stabilite. Le sanzioni potranno essere adottate dall'UE in modo autonomo, ovvero in attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

La decisione e il regolamento rappresentano il fulcro di un più ampio Piano d'azione dell'Unione europea per i diritti umani e la democrazia, previsto per gli anni 2020-2024 e definito con la Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto

¹ Decisione (PESC) 2020/1999 del Consiglio del 7 dicembre 2020 relativa a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani.

² Regolamento del Consiglio (EU) 2020/1998 del Consiglio del 7 dicembre 2020 relativo a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani.

rappresentante del 25 marzo 2020³. Il piano, definitivamente approvato dal Consiglio con le conclusioni approvate il 18 novembre 2020⁴, conferma come negli ultimi anni l'impegno delle istituzioni europee nel settore della tutela ai diritti dell'uomo abbia ormai assunto una ben precisa fisionomia. Il 25 giugno 2012 il Consiglio adottò infatti per la prima volta il Quadro strategico in materia di diritti umani e di democrazia, in grado di definire obiettivi, principi e priorità con la finalità di dare maggiore efficacia e coerenza alla politica europea in questo settore. Il documento ha fissato le priorità di lunga data che l'UE mira a realizzare, le quali necessitano di costante aggiornamento ad opera dei piani d'azione periodicamente adottati. Il piano per gli anni 2020-2024, successivo ai due precedenti previsti rispettivamente per gli anni 2012-2014 e 2015-2019, si propone di continuare a perseguire gli obiettivi stabiliti dal Quadro strategico, con una maggiore attenzione verso le nuove sfide – dalla protezione delle persone alla promozione dei diritti utilizzando le moderne tecnologie – che il mondo odierno presenta e presenterà nei prossimi anni.

In tale contesto si inserisce il tema delle sanzioni che, soprattutto di recente, ha assunto un ruolo assai efficace come strumento di politica estera. Se finora le specifiche competenze e l'autorevolezza in materia economica dell'Unione hanno reso l'intervento sanzionatorio sempre crescente, questi nuovi provvedimenti forniscono all'UE, almeno sulla carta, uno strumento ancor più incisivo con cui poter influire nelle relazioni internazionali.

L'Unione europea si è innanzitutto posta il problema di colmare il vuoto in tema di responsabilità, con l'obiettivo di punire quei soggetti di diritto internazionale che troppe volte, purtroppo, sono riusciti a farla franca dinanzi a manifesti abusi. Nonostante i grandi progressi compiuti in questo delicato settore, continuiamo infatti quotidianamente ad assistere a gravi e manifeste violazioni dei diritti fondamentali che spesso restano impunte o talvolta addirittura giustificate.

I due atti cercano di fornire a un carente quadro normativo europeo un equilibrato e più efficace sistema sanzionatorio. Perché, se è giusto punire e reprimere chi viola le regole, non bisogna dimenticare che anche la sanzione può portare ad una violazione dei diritti. Probabilmente è anche questo il motivo per il quale finora si è intervenuto con maggiore difficoltà sulla disciplina delle sanzioni e, di conseguenza, si è arrivati alla fine dell'anno 2020 per avere un più deciso passo in avanti delle istituzioni europee in favore dei diritti dell'uomo. Significativo è oltretutto che questa importante novità sia stata introdotta quasi in concomitanza con la Giornata mondiale dei diritti umani del 10 dicembre (anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo), nonché nel pieno di una pandemia di straordinaria gravità, quella del Covid-19, che ha accentuato la crisi economica aggravando la situazione di chi già versava in una condizione di particolare vulnerabilità.

³ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio del 25.3.2020, Piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024.

⁴ Conclusioni del Consiglio sul piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024 del 18.11.2020.

2. La nuova disciplina - Fatta questa premessa, è necessario soffermarsi sui principali contenuti degli atti in oggetto, iniziando dal quadro di applicazione. La decisione e il regolamento si applicano a tutte le gravi violazioni e abusi dei diritti umani nel mondo, quali genocidio, crimini contro l'umanità, tortura e altri trattamenti inumani e degradanti, tratta di esseri umani, schiavitù, esecuzioni e uccisioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie, arresti o detenzioni arbitrari, violazione della libertà di opinione, di religione o di credo. In generale, ne viene estesa l'applicazione a tutte quelle violazioni o abusi che presentano il carattere della sistematicità o che d'estinto seria preoccupazione per gli obiettivi prefissati dall'art. 21 TUE in materia di politica estera e di sicurezza comune.

I due provvedimenti del Consiglio, dovendo rispettare l'intera disciplina internazionale a tutela dei diritti umani, devono peraltro "tenere conto" delle norme internazionali consuetudinarie e pattizie già esistenti in tale settore. In particolare vengono richiamati, rispettivamente nell'art. 1 e nell'art. 2 della decisione e del regolamento, il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966, la Convenzione per la prevenzione e repressione del delitto di genocidio del 1948, la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 e numerosi altri impegni internazionali a tutela dei diritti umani.

Fondamentale, trattandosi della prima disciplina globale in questo ambito, è l'art. 1 del regolamento, nel quale vi sono, come di prassi per gli atti di diritto UE, un'elencazione e una esaustiva spiegazione delle terminologie utilizzate. Per comprendere le misure sanzionatorie è imprescindibile conoscere, per esempio, che cosa si intende per risorse economiche, cosa per fondi e cosa per congelamento degli uni e degli altri. L'art. 1 fornisce pertanto definizioni univoche e impedisce agli Stati membri, destinatari della disciplina, di fraintendere l'accezione dei termini utilizzati in entrambi gli atti.

Questo ci introduce al vero nucleo del regime istituito. Le sanzioni concretamente previste nei confronti di chi ha commesso o prestatto sostegno, o risulta associato a chi ha compiuto le gravi violazioni, sono sostanzialmente tre: divieto di ingresso o di transito nel territorio dello Stato membro; congelamento di fondi o risorse economiche; divieto nei confronti delle persone ed entità dell'UE di mettere fondi a disposizione dei soggetti inseriti nell'elenco.

La prima di queste sanzioni è prevista dall'art. 2 della decisione del Consiglio, che consente agli Stati membri, in virtù della loro competenza esclusiva in materia di restrizioni di viaggio, di adottare tutte le misure idonee per evitare l'ingresso o il transito dei trasgressori nel loro territorio. Gli Stati hanno dunque un certo margine di discrezionalità nel decidere se ed eventualmente quali misure adottare per impedire l'ingresso di coloro i quali vadano a violare la disciplina in questione. Sono previste, chiaramente, delle deroghe: di carattere umanitario, allorquando cioè il viaggio sia giustificato da ragioni umanitarie urgenti; di carattere organizzativo, quando vi sia la necessità di prendere parte a riunioni promosse od ospitate dall'Unione; o, ancora, per motivi di carattere giudiziario, quando l'ingresso o il transito nello Stato membro sia necessario per prendere parte a un procedimento giudiziario.

Il perno su cui si incardina la maggior parte del regime sanzionatorio previsto dal regolamento 2020/1998 è costituito dall'art. 3. Questo prevede il congelamento di tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti, possedute o controllate da persone fisiche o giuridiche, da entità o organismi che abbiano commesso, prestato sostegno di qualsiasi tipo o che siano associati a coloro i quali siano responsabili delle violazioni o abusi dei diritti umani tutelati dalla presente disciplina. Viene imposto inoltre il divieto agli Stati membri ed operatori dell'UE di mettere a disposizione di questi soggetti qualsiasi fondo o risorsa economica. I soggetti identificati dal Consiglio come trasgressori sono inseriti nell'allegato I, cioè un'apposita lista, che conterrà anche i motivi dell'inserimento e ogni informazione necessaria a identificare le persone o organismi interessati (art. 15 del regolamento).

Diverse sono, anche in relazione a questa particolare sanzione, le deroghe previste. L'art. 4 ss. del regolamento prevedono infatti specifiche situazioni in cui le autorità degli Stati membri possono procedere ad autorizzare lo svincolo di alcuni fondi o risorse economiche congelate. Questo è possibile nel caso in cui sia necessario soddisfare esigenze assolutamente indispensabili per i soggetti sanzionati, quali ad esempio spese relative a generi alimentari, canoni di locazione o ipoteche, medicinali o cure mediche; o, ancora, qualora lo svincolo di tali disponibilità sia necessario per ragioni di carattere umanitario, per adempiere al pagamento di spese legali, o in forza di un contratto od obbligazione sorta anteriormente alla data di inserimento nella lista. In ognuno di questi casi, elencati in maniera esemplificativa e non esaustiva, lo Stato membro interessato, per evitare che vi sia assoluta arbitrarietà nelle scelte operate dalle autorità statali, entro due settimane dal rilascio dovrà informare gli altri Stati membri e la Commissione europea in merito a ogni autorizzazione accordata. In questo modo l'Unione potrà concretamente vigilare sul corretto utilizzo degli strumenti derogatori, tanto utili e necessari quanto passibili di abuso.

Con il nuovo regime sanzionatorio l'Unione europea ha cercato di dotarsi di una maggiore rapidità d'azione e di una più efficace procedura da attuare in caso di manifeste violazioni dei diritti fondamentali. Come anticipato, l'UE aveva già il potere di adottare sanzioni per le violazioni dei diritti umani, in particolare vietando ai soggetti rei l'ingresso nel territorio comunitario o congelando i loro beni o imponendo l'embargo sulle armi. Tali meccanismi sanzionatori, però, sono stati spesso diretti a Paesi specifici (si pensi alla Libia o alla Bielorussia), oppure nell'ambito di regimi speciali di sanzioni stabiliti per contrastare fenomeni quali il terrorismo, l'uso di armi chimiche o attacchi informatici.

Il nuovo sistema ha invece tratto ispirazione dal Magnitsky Act statunitense, una legge voluta dal Presidente Obama e che fu inizialmente adottata nel 2012 per punire dei funzionari russi ritenuti responsabili della morte e degli abusi perpetrati all'avvocato Sergei Magnitsky (da cui la legge ha appunto preso il nome) durante la sua prigionia nel carcere di Mosca, dopo aver denunciato uno dei più clamorosi casi di corruzione all'interno del Governo russo. Nel 2016 fu adottato il Global Magnitsky Act, che estese il meccanismo sanzionatorio per violazione dei diritti umani a livello globale, consentendo agli Stati Uniti di colpire chiunque ne sia ritenuto responsabile.

Seguendo l'esempio degli USA, alcuni Stati, anche europei (Lituania, Estonia, Lettonia e Paesi Bassi), hanno introdotto nei rispettivi ordinamenti norme ispirate alla legge Magnitsky. Anche l'Unione europea ha voluto prevedere una regolamentazione che ne ricalcasse i contenuti, come più volte riconosciuto dallo stesso Borrell. Con le nuove previsioni, in particolare, diventa irrilevante il criterio geografico. Il nuovo regime sanzionatorio consentirà all'Unione di affrontare le violazioni e gli abusi gravi dei diritti umani in tutto il mondo. È rilevante però sottolineare che questa nuova disciplina non va a sostituirsi ai sistemi sanzionatori geografici già esistenti, ma va a integrarli. Anzi, obiettivo dell'Unione è anche quello di coordinare e fornire un indirizzo univoco.

Con riferimento alla procedura, sarà compito del Consiglio deliberare all'unanimità, su proposta di uno Stato membro o dell'Alto rappresentante, l'elenco dei soggetti sottoposti a sanzione. Il Consiglio dovrà oltretutto dare comunicazione ai soggetti interessati dei motivi che hanno determinato l'inserimento nella lista, fornendo loro la possibilità di presentare osservazioni, le quali dovranno poi essere rivalutate dal Consiglio ai fini della decisione definitiva.

3. Riflessioni finali e i possibili sviluppi – Quanto detto finora mette in evidenza che l'impegno delle istituzioni europee di dotarsi di un meccanismo sanzionatorio meno farraginoso potrebbe portare alcuni benefici. Senza dimenticare che un siffatto regime globale svolgerebbe anche un'importante funzione deterrente nei confronti dei potenziali soggetti sottoponibili a sanzioni.

Un elemento di perplessità riguarda però la zona d'ombra che continua a permanere. Si tratta di una delle maggiori critiche che da sempre sono mosse nei confronti dei regimi sanzionatori previsti nella disciplina della politica estera europea: la maggioranza necessaria ad approvare la decisione di irrogare sanzioni. Sulla base dell'art 26 TUE il Consiglio europeo stabilisce i principi generali della PESC, sui quali generalmente è poi il Consiglio che adotta le relative decisioni all'unanimità. È necessaria, pertanto, la decisione concorde di tutti i 27 Stati membri per adottare le sanzioni. Questo principio è confermato dalla decisione e dal regolamento istitutivi del nuovo regime, i quali prevedono, come detto, la decisione unanime del Consiglio su proposta di uno Stato membro o dell'Alto rappresentante.

La regola dell'unanimità limita fortemente la tempestività di intervento, fornendo contestualmente un notevole potere di veto agli Stati, molto spesso esercitato per interessi di parte. Un recente esempio è rappresentato dal caso delle sanzioni irrogate alla Bielorussia per le dure repressioni nei confronti degli oppositori del Presidente Lukashenko, rimaste per lungo tempo bloccate a causa del veto di Cipro, il cui Governo, per votare favorevolmente, richiedeva che le stesse misure punitive fossero adottate anche contro la Turchia, responsabile di una politica estera aggressiva nelle acque del Mediterraneo orientale. La situazione si è sbloccata soltanto in occasione del Consiglio europeo straordinario del 1° ottobre 2020, con la promessa dell'Unione di intervenire a tutela dei diritti sovrani della Repubblica di Cipro e contro la Turchia, in caso di reiterate azioni unilaterali in violazione del diritto internazionale.

Risultano quindi evidenti le difficoltà che una politica estera così concepita può continuare a creare, poiché è alquanto difficile giungere a politiche estere perfettamente compatibili tra i diversi Stati membri dell'UE. Mantenere la regola dell'unanimità rappresenta una forma di tutela per tutti gli Stati membri, consentendo a ognuno di essi di bloccare il processo decisionale. Il rischio è quello di adottare costantemente decisioni assai incisive sulla carta, ma poco nella pratica e al tempo stesso di far perdere all'Unione europea credibilità a livello internazionale in materia di PESC.

L'alternativa, come già auspicato da Borrell e dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, potrebbe essere quella di passare a un meccanismo decisionale a maggioranza qualificata. Questa soluzione, pur non essendo esente da incognite, eviterebbe eccessivi rallentamenti in un settore che spesso richiede interventi urgenti. Il sistema di votazione a maggioranza qualificata richiederebbe il voto favorevole del 55% dei votanti (quindi 15 su 27 Stati membri) se la proposta provenisse dall'Alto rappresentante o del 72% nel caso in cui provenisse da uno Stato membro, a condizione, in entrambi i casi, che sia rappresentata almeno il 65% della popolazione totale dell'UE. Da una parte si andrebbe quindi a snellire una procedura assai macchinosa, evitando le situazioni di *impasse* che spesso vengono a crearsi, dall'altra si potrebbero accentuare le differenze nazionali tra gli Stati membri in seno al Consiglio.

Si tratta di una problematica non facilmente risolvibile e, come spesso accade, non esiste una soluzione ideale in grado di soddisfare pienamente tutti. Ciò che si può constatare con chiarezza è, se non altro, il sentimento comune all'interno dell'Unione di cercare di garantire un sistema improntato alla effettiva tutela dei valori sanciti nei trattati. Al momento non resta che attendere la concreta attuazione di questo nuovo regime per capire se la decisione e il regolamento del Consiglio raggiungeranno l'obiettivo di snellire le procedure rendendo più celeri le operazioni. Verosimilmente bisognerà, d'ora in avanti, essere pronti ad intervenire in maniera tempestiva per applicare il nuovo sistema sanzionatorio, a fronte della mutevole realtà delle relazioni internazionali.

Gennaio 2021