

## L'impugnazione della misura del congelamento dei beni sul piano internazionale e nazionale

Roberta Barberini

*già sostituto Procuratore generale presso la Corte di cassazione*

**1. Premessa.** – La proposta della Commissione europea per la confisca dei beni di chi si sottrae al congelamento – che, se accolta, presupporrà necessariamente, attesa la natura sanzionatoria della confisca, l'introduzione di corrispondenti reati europei – alimenterà il dibattito sul tema del congelamento dei beni dei c.d. oligarchi, ma anche, prevedibilmente, il relativo contenzioso, a livello sia europeo che nazionale.

Il numero di casi che saranno portati, ai sensi dell'art. 275, co. 2, TFUE, avanti alla Corte di giustizia, vedrà un enorme incremento in forza della notevole estensione del campo di applicazione del regolamento 269/2014, operata, a seguito della invasione dell'Ucraina, dal regolamento 330 dello scorso febbraio. La misura si indirizza ora, infatti, a chiunque fornisca un sostegno materiale o finanziario al governo della Federazione russa e a chi costituisca, per essa, una notevole fonte di reddito.

A livello internazionale, alta è l'attesa sulle decisioni della Corte, ora che, per la presenza della Russia nel Consiglio di sicurezza, le misure di congelamento non sono più sorrette, come era in precedenza, da risoluzioni di tale organo.

La vastità del campo di applicazione dei regolamenti, in parte giustificata dalla funzione meramente preventiva del sistema, impegnerà, più che nel passato, i giudici europei nel conciliare gli obiettivi PESC dell'Unione con la difesa dei diritti fondamentali dei soggetti destinatari.

Sembra utile, in questo momento, fare il punto sulla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di congelamento dei beni, mentre per quanto concerne il contenzioso nazionale, appare urgente una riflessione sul tema della natura delle misure di congelamento, e sulle questioni correlate alla loro impugnazione.

**2. Il contenzioso internazionale sul congelamento dei beni.** – I regolamenti UE 269/2014 e 330/2022 si rivolgono a soggetti «responsabili di azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina», nonché, in forza del secondo, a chiunque fornisca un sostegno materiale o finanziario al governo della Federazione russa, nonché agli «imprenditori di spicco o le persone giuridiche, le entità o gli organismi che operano in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa».

I regolamenti relativi all'Ucraina presentano, rispetto ai precedenti<sup>1</sup>, una importante differenza: essi non si fondano su risoluzioni del Consiglio di sicurezza, per l'assorbente motivo che la Federazione russa ne è membro permanente.

---

<sup>1</sup> I regolamenti 881/2002 e 2580/2001 ed i successivi rivolti contro i terroristi, islamici e non, nonché quelli diretti nei confronti di singoli Stati, come la Siria (regolamento UE n. 36/2012), lo Zimbabwe (regolamento CE n. 314/2004) e l'Iran (regolamento UE n. 267/2012), ovvero, più di recente, contro Daesh (regolamento UE 1686/2016), si fondano su risoluzioni del Consiglio di sicurezza, ma solo nel caso dell'Iran e del primo regolamento, l'881/2002, la lista della UE recepisce quella compilata dal Consiglio di sicurezza. In realtà neppure il regolamento CE n. 765/2006 del 18 maggio 2006, relativo a misure restrittive nei confronti del Presidente Lukashenko e di determinati funzionari della Bielorussia, è preceduto da una risoluzione del Consiglio di Sicurezza, per motivi analoghi.

Il dato è della massima rilevanza: anzitutto, le risoluzioni del Consiglio di sicurezza che precedevano tutti i regolamenti, erano vincolanti in quanto fondate sul capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, sul presupposto che i terroristi e gli altri destinatari delle misure rappresentassero una minaccia alla pace e sicurezza internazionale.

Qui pesava l'autorevolezza dell'organo e la sua specifica vocazione, che è appunto quella del mantenimento della pace e sicurezza internazionale.

Nel caso delle risoluzioni contro il terrorismo islamico, inoltre, il Consiglio di sicurezza stilava direttamente la lista nera dei soggetti, che le organizzazioni regionali avrebbero poi dovuto recepire.

Ciò significa che destinatari delle sanzioni erano individuati direttamente dall'organo competente per identificare la minaccia alla sicurezza internazionale, e per assumere le misure necessarie per mantenerla e ristabilirla.

Ne erano consapevoli i giudici europei, che proprio sullo stretto legame tra regolamenti europei e risoluzioni del Consiglio di sicurezza, avevano poggiato, nel passato, le motivazioni su ricorsi relativi al congelamento dei beni.

A fronte dei rilievi dei soggetti inseriti negli elenchi che, indicati come terroristi senza alcun vaglio da parte degli organi dell'Unione, lamentavano la violazione del loro diritto di difesa, la risposta dei giudici (allora) comunitari, si fondava su di un presupposto comune, pur nelle diverse sfumature: quello della prevalenza degli obblighi derivanti dalla appartenenza alle Nazioni Unite, rispetto a quelli derivanti dalla CEDU e dal Trattato CE.

Ciò è più evidente nelle sentenze relative al regolamento 881/2002, poiché in tal caso non solo lo strumento si fondava su di una risoluzione del Consiglio di sicurezza, ma ne trasponeva pedissequamente le liste. Il margine di discrezionalità delle istituzioni europee si riduceva all'adeguamento – ove possibile – del regime sanzionatorio agli standard di tutela dei diritti fondamentali.

In assenza del sostegno motivazionale offerto dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza – non essendo ad esse paragonabili quelle della Assemblea generale – i giudici europei non potranno che poggiare le loro motivazioni sul rispetto degli obiettivi PESC dell'Unione, come in effetti è accaduto nelle rare decisioni fondate sul regolamento del 2014.

Il congelamento di una risorsa finanziaria o patrimoniale è definito, negli strumenti internazionali che lo contemplano, come blocco preventivo della sua utilizzazione al fine di ottenere denaro o altre risorse, compreso l'affitto e la vendita<sup>2</sup>. Il congelamento è efficace nel momento della entrata in vigore dello strumento che inserisce il soggetto nelle liste, ed è del tutto indipendente da notizie di reato. I giudici europei hanno anzi più volte affermato<sup>3</sup> che i beni delle entità interessate dalle misure restrittive non sono confiscati come prodotti del crimine, ma congelati a titolo conservativo e che, pertanto, le misure non sono sanzioni penali, né implicano alcuna accusa di tale natura.

---

<sup>2</sup> In base all'art. 1, lett. f), regolamento 269/2014, il congelamento di fondi consiste nel «divieto di spostare, trasferire, alterare, utilizzare o gestire i fondi o di avere accesso ad essi in modo da modificarne il volume, l'importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura e la destinazione o da introdurre altri cambiamenti tali da consentire l'uso dei fondi in questione, compresa la gestione di portafoglio», mentre per «congelamento di risorse economiche» (lett. e) si intende «il divieto di utilizzare risorse economiche per ottenere fondi, beni o servizi in qualsiasi modo, anche attraverso la vendita, l'affitto e le ipoteche».

<sup>3</sup> V. per tutte la sentenza del Tribunale 11 luglio 2007, causa T-47/03, *Sison/Consiglio*, p. 101.

Il sistema del congelamento dei beni è stato inaugurato nei confronti dei terroristi e relative organizzazioni e, più tardi, anche di determinati Stati, come la Siria, l'Iran, lo Zimbabwe, la Bielorussia e la Tunisia.

Per quanto riguarda l'Unione europea, i riferimenti principali delle misure rivolte contro terroristi sono i regolamenti 881/2002 e 2580/2001.

Il primo discende dalla risoluzione 1333/2000 del Consiglio di sicurezza, che aveva imposto a tutti gli Stati membri di congelare i beni di individui e organizzazioni legate al terrorismo islamico, individuati in una apposita lista, continuamente aggiornata. L'UE si era adeguata allegando al regolamento una lista che recepiva pedissequamente quella redatta dal Consiglio di sicurezza.

Il regolamento 2580/2001 discende, invece, dalla risoluzione 1373 /2001 del Consiglio di sicurezza, che aveva imposto agli Stati membri di congelare i beni (anche) dei restanti terroristi, ovunque si trovassero, purché diversi da quelli islamici, già bersaglio delle risoluzioni precedenti. Anche al regolamento 2580/2001 è allegata una lista, periodicamente aggiornata, che però, a differenza della prima, è autonomamente stilata dal Consiglio dell'Unione, sulla base di segnalazioni provenienti da Paesi sia dell'Unione, sia terzi. Qui vi è una previa valutazione da parte del Consiglio, a differenza di quanto si è visto avvenire nel caso del regolamento 881, e la motivazione è notificata all'interessato assieme alla decisione di inserirlo nelle liste.

Questa diversità di impostazione tra i due regolamenti e le relative liste – di cui solo la seconda è espressione di autonomia normativa degli organi UE – ha avuto notevoli riflessi sulla giurisprudenza della Corte di giustizia, che in molte delle decisioni aventi ad oggetto il regolamento 881, ha poggiato il rigetto dei ricorsi proprio sulla assenza di discrezionalità del Consiglio nella identificazione dei destinatari delle sanzioni.

Le istituzioni comunitarie, si è affermato, agiscono, in tali casi, in base ad una «competenza vincolata»<sup>4</sup>: il loro margine di discrezionalità si riduce all'adeguamento – ove possibile – del regime sanzionatorio agli standard di tutela dei diritti fondamentali. Così si desume dalla sentenza della Corte nei noti casi *Yusuf*, *Al Barakaat* e *Kadi*<sup>5</sup>. Come, in concreto, l'adeguamento operi, non è chiarito in modo esaustivo da questa e dalla successiva sentenza del Tribunale pronunciata nei confronti del solo *Kadi* il 30 settembre 2010<sup>6</sup>.

Nel caso *Kadi*, il margine di manovra dell'Unione fu individuato dalla Corte nella possibilità, per il ricorrente, di conoscere gli elementi su cui si basavano le accuse a suo carico. Tale circostanza, astrattamente idonea a tutelare il diritto di difesa dei soggetti

---

<sup>4</sup> V. punti 264-266, 272-274, 276-277, sentenza 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Ahmed Ali Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, p.140.

<sup>5</sup> Le sentenze che hanno interessato il caso sono: Tribunale, 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Ahmed Ali Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*; Tribunale, 21 settembre 2005, causa T-315/01, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio e Commissione*; Corte (Grande Camera), 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*; Tribunale, 30 settembre 2010, causa T-85/09 *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio e Commissione*.

<sup>6</sup> Come sottolineato da molti commentatori. Si vedano Lisa Ginsborg, Martin Scheinin, *You Can't Always Get What You Want: The Kadi II Conundrum and the Security Council 1267 Terrorist Sanctions Regime*, in *Essex Human Rights Review*, 2011; Annalisa Ciampi, *Security Council Targeted Sanctions and Human Rights*, in Bardo Fassbender (ed.), *Securing Human Rights?: Achievements and Challenges of the Un Security Council*, Oxford, 2011; Joris Larik, *The Kadi Saga as a Tale of 'Strict Observance' of International Law: Obligations under the UN Charter, Targeted Sanctions and Judicial review in the European Union*, in *Netherlands International Law Review*, 2015; nonché Erika de Wet, *From Kadi to Nada: Judicial Techniques Favouring Human Rights over United Nations Security Council Sanctions*, in *Chinese Journal of International Law*, 2013; Francesco Cherubini, in *Amministrazione in Cammino*, 2010.

indicati come terroristi, si rivelò non esserlo in concreto, come sancì il Tribunale nel 2010. A ben vedere, la debolezza risiedeva nel meccanismo stesso del regolamento 881: posto, in effetti, che neppure l'elenco redatto dal comitato sanzioni del Consiglio di sicurezza è corredato da motivazione, la Commissione, nel momento in cui inserisce il nome di un soggetto nelle liste discendenti dal regolamento 881, non è a conoscenza degli elementi accusatori che ne rappresentano il presupposto.

Va ricordato, in proposito, che le liste allegate ai regolamenti non sono, per lo più, corredate dai motivi dell'inserimento, anche se il Consiglio è obbligato a fornirli su richiesta dell'interessato o dei giudici europei. Fanno eccezione quello relativo alla Siria e i due regolamenti riguardanti l'Ucraina. In questi ultimi casi, quindi, il soggetto è reso edotto dei motivi nel momento stesso della pubblicazione del relativo regolamento. Questa differenza rileva rispetto alle impugnazioni, poiché influisce sul momento, e sul modo, in cui viene attuato il diritto al contraddittorio del soggetto.

Nel caso del regolamento 2580/200, pur preceduto da una risoluzione del Consiglio di sicurezza, la 1373/2001, i nominativi dei destinatari delle misure sono individuati dal Consiglio sulla base di segnalazioni, anche provenienti da Paesi terzi.

I governi che fanno la segnalazione talora colgono l'occasione per far inserire nelle liste chiunque si opponga ai regimi esistenti. La giurisprudenza europea risente della diffidenza suscitata, nei giudici, da questo "vizio" di origine, di cui sono espressione sentenze note, nelle quali i giudici europei, nel valutare la congruità della motivazione, entrano, di fatto, nel merito della natura terroristica dell'individuo o della organizzazione. Ne è un esempio la sentenza con cui la Corte (causa C-599/14 P), il 26 luglio 2017, rigettò il ricorso del Consiglio contro la sentenza del Tribunale che aveva annullato il regolamento nella parte riguardante il Gruppo Liberation Tigers of Tamil Eelam; o quella con cui il Tribunale, il 3 aprile 2008 (Causa T-229/02) e, successivamente, il 15 novembre 2018 (causa T-316/14) annullò il regolamento di esecuzione nella parte relativa, rispettivamente, all'inserimento ed al reinserimento nelle liste del PKK. Nel caso delle Tigers del Tamil, la Corte è perentoria nell'affermare che quando il Consiglio fonda l'iscrizione su di una decisione di un Paese terzo, la garanzia che quest'ultima sia stata adottata nel rispetto dei diritti della difesa e del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva è di importanza primaria nell'economia di tale iscrizione. Il principio è riaffermato nelle due decisioni sul PKK, dove si dichiara, ulteriormente, che un elenco di eventi qualificati come atti terroristici, proveniente dal governo, non può essere considerato una decisione di un'autorità nazionale competente.

Di segno opposto la decisione con cui la Corte<sup>7</sup>, il 15 novembre 2012, nelle cause riunite proposte da Al-Aqsa, a fronte del rilievo del ricorrente secondo cui il Consiglio non avrebbe esposto le ragioni specifiche e concrete per cui aveva ritenuto di congelarne i beni, afferma che la motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti. Non viene, in particolare, ritenuta necessaria dai giudici la comunicazione degli elementi di prova su cui si basa l'accusa.

Nelle decisioni relative a misure restrittive relative a specifici Stati, fondate su regolamenti *ad hoc*, tendenzialmente i giudici confermano la legittimità delle misure di congelamento. È il caso delle decisioni del Tribunale del 28 gennaio 2016, riguardante

---

<sup>7</sup> Corte, sentenza del 15 novembre 2012, cause riunite C-538/10 P e C-550/10 P, *Al-Aqsa c. Consiglio e Paesi Bassi/Al-Aqsa*.

Mohamed Marouen Ben Ali Ben Mohamed Mabrouk (causa T-175/15) con riferimento alla Tunisia; quella del 5 novembre 2014, riguardante la Siria, nei confronti di Adib Mayaleh (cause T-307/12 e T-408/13); quella del 17 febbraio 2017 (cause T-14/14 e T-87/14), ricorrente Islamic Republic of Iran Shipping airlines, riguardante l'Iran, nel quadro delle misure restrittive adottate per esercitare pressioni sul Paese in relazione alle sue attività nucleari.

Per ciò che riguarda, infine, il regolamento 269/2014<sup>8</sup>, esso in origine mirava a colpire i «responsabili di azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina». L'art. 3 è stato, di recente, integrato dal regolamento 330/2022, ed il numero dei soggetti suscettibili di subire le misure ne è risultato accresciuto, e ad oggi la lista, autonomamente stilata dalle istituzioni europee, conta 1110 nominativi.

Le poche decisioni fin qui emesse nei confronti dei c.d. oligarchi<sup>9</sup>, tutte relative al regolamento 269/2014, sono di rigetto del ricorso. I diritti fondamentali di difesa e di tutela giurisdizionale effettiva sono in generale ritenuti soddisfatti dalla comunicazione dei motivi dell'inserimento nelle liste, a prescindere, anche qui, dalla mancata comunicazione delle prove su cui si basano. I giudici entrano nel merito delle circostanze che giustificano l'adozione delle misure sotto il mero profilo della «esattezza dei fatti materiali nonché della assenza di un manifesto errore di valutazione dei fatti e di sviamento di potere»<sup>10</sup>. Quanto alla limitazione del diritto di proprietà, essa è ritenuta proporzionata in relazione all'obiettivo di esercitare pressione sulle autorità russe affinché pongano fine alle loro azioni e alle loro politiche di destabilizzazione dell'Ucraina.

Tra le decisioni fondate sul regolamento 269/2014, è dato rinvenire un gruppo omogeneo di sentenze ove, invertendo la tendenza fin qui delineata, i ricorsi dei soggetti inseriti nelle liste vengono accolti. Esse riguardano tutte ex appartenenti alla classe dirigente ucraina, inseriti nelle liste su segnalazione del Governo ucraino, insediatisi dopo la rivoluzione del 2014, quando scontri violenti tra i manifestanti e le forze di sicurezza culminarono con la fuga del Presidente eletto Viktor Janukovich.

I casi riguardano lo stesso ex Presidente, suo figlio Oleksandr Votorovych Yanukovych e alti funzionari legati al primo, come Mykola Yanovych Azarovc, ex Presidente del Consiglio, Andrid Klyuyev, ex capo dell'amministrazione presidenziale

---

<sup>8</sup> Si vedano, sui regolamenti relativi all'Ucraina: Bianca Firrincieli, *La crisi Russia-Ucraina: misure restrittive e panorama sanzionatorio*, in *Giurisprudenza penale*, 2022; Antonio Leandro, *Le misure restrittive dell'Unione europea nel conflitto Russo-Ucraino: Impatto sui rapporti internazionali d'impresa*, in *I Battelli del Reno*, 30 marzo 2022, <http://www.ibattellidelreno.uniba.it/>; Marco Pedrazzi, *L'aggressione russa all'Ucraina, l'Europa e la comunità internazionale*, in *Eurojus.it*, 14 marzo 2022; Domenico Pauciolo, *Considerazioni sulle misure coercitive adottate nei confronti della Federazione russa e della Bielorussia alla luce del diritto del commercio internazionale*, in *SIDIBlog*, 19 marzo 2022; Sara Poli, *La portata e i limiti delle misure restrittive dell'Unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina*, *ivi*, 22 marzo 2022; Charlotte Beaucillon, *Les mesures restrictives de l'UE contre la Russie – fonction, contenu, efficacité*, in [blog.leclubdesjuristes.com](http://blog.leclubdesjuristes.com), 11 marzo 2022; Mika Hayashi, *Russia: The Crimea question and autonomous sanctions*, in Masahiko Asada (ed.), *Economic Sanctions in International Law and Practice*, Abingdon, 2020; Antonino Ali, *Dalle misure restrittive dell'Unione europea alla "guerra economica" nei confronti della Russia e della Bielorussia a seguito dell'invasione dell'Ucraina*, in *Questione giustizia*, 15 aprile 2022.

<sup>9</sup> Tribunale, sentenza dell'11 settembre 2019, cause T-721/17 e T-722/17, *Topor-Gilka c. Consiglio*; del 15 giugno 2017, causa T-262/15, *Dmitri Konstantinovich Kieselev c. Consiglio*; del 25 gennaio 2017, causa T-255/15, *Almaz Antey c. Consiglio*; del 30 novembre 2016, causa T-720/14, *Rotenberg/Consiglio*, accoglie un unico motivo del ricorrente, in punto difetto di motivazione.

<sup>10</sup> Tribunale, sentenza *Rotenberg/Consiglio*, p.70.

ucraina; il fratello di quest'ultimo Sergiy Klyuyev; Edward Stavytskyi, ex Ministro dei combustibili e dell'energia. L'accusa posta alla base della richiesta di congelamento dei beni, ed accolta dal Consiglio, consisteva nell'aver distratto fondi dello Stato per trasferirli illegalmente all'estero, ed era fondata su condanne o procedimenti in corso in Ucraina.

Tutti i ricorsi proposti da costoro sono stati accolti, ciò che rappresenta un *unicum* all'interno dei ricorsi scaturiti dal regolamento 269. La motivazione è simile per tutti, ed insolitamente severa per lo Stato proponente: si dice che l'accusa nei confronti dei soggetti, pur provenendo da una lettera di un'alta autorità giudiziaria di un Paese terzo, vale a dire dall'ufficio del Procuratore generale dell'Ucraina, contiene solo un'affermazione generale e generica che lega il nome del ricorrente, tra quelli di altri ex alti funzionari, a un'indagine che, si dice, avrebbe accertato fatti di appropriazione indebita di fondi pubblici. Tuttavia, essa non fornisce alcuna precisazione sull'accertamento dei fatti che l'indagine condotta dalle autorità ucraine stava verificando né tantomeno sulla responsabilità individuale, quant'anche presunta, del ricorrente<sup>11</sup>.

**3. Il contenzioso nazionale.** – A livello nazionale, il contenzioso su questioni legate al congelamento dei beni, è stato nel passato assai ridotto, e per lo più limitato ad aspetti marginali. Poco si può, quindi, desumere dall'analisi della giurisprudenza, sul tema dell'impugnazione delle misure. Non si rinvengono ancora decisioni del Tribunale di Roma, investito solo dal 2017, ed anche le sentenze del TAR del Lazio, cui prima della riforma del 2017 apparteneva la competenza esclusiva per tutti i provvedimenti contenuti nel Decreto istitutivo, sono scarsissime, ed investono temi marginali. Non che non si sappia quale sia, a grandi linee, l'oggetto della cognizione del giudice nazionale: gli è di certo inibito entrare nel merito dell'inserimento del nominativo nelle liste allegate ai regolamenti, poiché ciò è riservato al giudice europeo; gli spetta, invece, in linea di massima, dirimere controversie che riguardino i beni in concreto congelati e, soprattutto, la loro riconducibilità al soggetto inserito nelle liste. È previsto, infatti, nel Decreto istitutivo, che il Comitato di sicurezza finanziaria, organo nazionale competente per l'attuazione delle sanzioni, possa risalire al vero titolare, in caso di interposizioni fittizie<sup>12</sup>.

E tuttavia, i confini della cognizione del giudice nazionale restano incerti sulle numerose questioni correlate e soprattutto su quella che rappresenterà il principale oggetto del contenzioso: fino a che punto il giudice possa spingersi nell'accertamento relativo alla effettiva titolarità del bene; in altre parole, quando possa dirsi che un soggetto disponga di fatto di un bene di cui è, formalmente, proprietario un terzo.

Nel procedimento di prevenzione, previsto dal codice antimafia (D.lvo 6 settembre 2011 n. 159), il sequestro dei beni dei soggetti elencati negli artt. 4 e 16 (indiziati di associazione per delinquere di stampo mafioso ed altri gravissimi reati) è sorretto da garanzie, articolate in una complessa procedura. All'interno di questa, è prevista la

---

<sup>11</sup> Tribunale, sentenza del 15 settembre 2016, causa T-348/14, *Viktor Fedorovych Yanukovych c. Consiglio*; del 28 gennaio 2016, causa T-331/14, *Mykola Yanovych Azarov c.*; del 28 gennaio 2016, causa T-341/14, *Sergiy Klyuyev c. Consiglio*; del 15 settembre 2016, causa T-340/14, *Andriy Klyuyev c. Consiglio*; del 30 gennaio 2019, causa T-290/17, *Edward Stavytskyi c. Consiglio*.

<sup>12</sup> In base all'art. 3 D.lvo 159/2011, al CSF spetta «il congelamento dei fondi e delle risorse economiche detenuti, anche per interposta persona fisica o giuridica, da persone fisiche, giuridiche, gruppi o entità».

possibilità di intervento dei terzi che siano proprietari dei beni o che vantino su di essi diritti reali, personali o di garanzia (art. 23). Ai terzi è riconosciuta, inoltre, la garanzia della presenza di un difensore. È d'obbligo chiedersi come e con che procedura, nel procedimento scaturito dal congelamento di un bene, i terzi possano far valere i propri diritti sui beni congelati<sup>13</sup>.

Si tenga conto del fatto che l'applicazione della misura del congelamento prescinde del tutto da reati commessi dal soggetto inserito nelle liste: egli non è un "delinquente", a differenza dei destinatari delle misure di prevenzione e degli stessi terroristi. In tale situazione, si pone in modo più evidente, rispetto a ciò che può avvenire con i terroristi ed i mafiosi, la questione della buona fede del terzo che nel passato abbia intrattenuto rapporti commerciali o comunque giuridici con il soggetto.

La questione relativa ai limiti della cognizione dei giudici nazionali in materia di riconducibilità dei beni al soggetto, a fronte di quanto previsto, sul punto, dai regolamenti europei<sup>14</sup>, è delicatissima, e di essa dovrebbe, forse, essere investita pregiudizialmente la Corte di giustizia.

A livello nazionale il congelamento dei beni corrisponde al blocco del conto corrente dell'individuo ed alla nullità, di ogni atto di trasferimento di aziende o immobili, come stabilito dall'art. 5 del D.lvo 109 /2007<sup>15</sup>. L'attuazione delle misure di congelamento è affidata ad un organismo esistente sin dal 2001 presso il Ministero dell'economia, il Comitato di sicurezza finanziaria, composto da 15 membri e presieduto dal Direttore generale del tesoro. Il decreto del 2007, che nella formulazione originaria aveva ad oggetto solo la prevenzione del finanziamento del terrorismo e del riciclaggio, era stato modificato nel 2017 per essere adattato alle disposizioni del regolamento 269/2014. Al Comitato spetta quindi, oggi, anche l'applicazione delle sanzioni nei confronti dei sostenitori della Federazione russa.

Nel 2017 il decreto è stato modificato con una importante innovazione, in coerenza con quanto stabilito dal regolamento del 2014, a sua volta ispirato dalle decisioni della Corte di giustizia in tema di tutela del diritto al contraddittorio: l'obbligo di comunicare all'interessato i motivi dell'inserimento nelle liste, nonché le autorità, nazionali, europee ed internazionali, competenti a ricevere i ricorsi avverso i provvedimenti adottati.

Nell'ambito delle proprie competenze, l'organo è dotato di poteri ampi e particolarmente penetranti, come quello di acquisire informazioni in possesso delle

---

<sup>13</sup> In una delle poche sentenze del TAR rinvenibili (TAR Lazio, Sezione seconda, 7 marzo 2016, n. 15827/2014 R.RIC.) si trova conferma di ciò. Nel caso di specie il TAR non si pronunciò nel merito perché annullò il provvedimento impugnato per difetto di competenza dell'organo che lo aveva emanato. Il ricorrente, terzo proprietario del bene, tuttavia, sosteneva precisamente che il bene non era riconducibile al soggetto che compare nelle liste.

<sup>14</sup> L'art. 2 del regolamento 269 /2014 parla di «fondi e risorse economiche appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati, direttamente o indirettamente, da qualsiasi persona fisica o qualsiasi delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi» inseriti negli elenchi.

<sup>15</sup> V. art. 5 D.lgs. 109/2007(Effetti del congelamento di fondi e di risorse economiche): «I fondi sottoposti a congelamento non possono costituire oggetto di alcun atto di trasferimento, disposizione o utilizzo. Le risorse economiche sottoposte a congelamento non possono costituire oggetto di alcun atto di trasferimento, disposizione o, al fine di ottenere in qualsiasi modo fondi, beni o servizi, utilizzo, fatte salve le attribuzioni conferite all'Agenzia del demanio ai sensi dell'articolo. Sono nulli gli atti posti in essere in violazione dei divieti di cui ai commi 1 e 2. È vietato mettere direttamente o indirettamente fondi o risorse economiche a disposizione dei soggetti designati o stanziarli a loro vantaggio. È vietata la partecipazione consapevole e deliberata ad attività aventi l'obiettivo o il risultato, diretto o indiretto, di aggirare le misure di congelamento».

amministrazioni che lo compongono, anche in deroga al segreto d'ufficio<sup>16</sup>. Gli va, inoltre, sicuramente riconosciuto il potere di svolgere accertamenti in ordine alla riconducibilità di determinati beni o risorse alle persone inserite nelle liste (art. 3).

Spetta all'Agenzia del demanio provvedere alla custodia, all'amministrazione e alla gestione delle risorse congelate. Il Decreto disciplina l'attuazione della misura del congelamento dei beni distinguendo il caso in cui essa sia disposta dall'UE o da altri organismi internazionali, come l'ONU, ovvero, a livello nazionale, dal Ministro dell'economia (artt. 4 e 4-*bis*: misure di congelamento interne adottate nelle more della adozione di quelle disposte dalle Nazioni Unite o dell'Unione europea o di quelle che seguono segnalazioni della autorità giudiziaria in sede penale).

La sanzione viene, nell'uno come nell'altro caso, eseguita attraverso la comunicazione al soggetto destinatario, da parte del Comitato, dell'avvenuto congelamento di uno specifico bene che gli sia stato, a seguito di accertamenti, in concreto ricondotto. Gli sono, inoltre, comunicati, il divieto di disporre dei beni e delle altre risorse economiche; le sanzioni previste per la trasgressione al divieto; i motivi posti alla base del congelamento; la possibilità di impugnare la misura avanti agli organi competenti internazionali e nazionali. Ove il destinatario violi il divieto di disposizione dei beni congelati, il Ministro dell'economia applica, con decreto, una sanzione pecuniaria proporzionata alla trasgressione<sup>17</sup>. Questo decreto viene direttamente notificato al destinatario.

Mentre è pacifico che il soggetto cui sono, in Italia, congelati dei beni, possa, attraverso il ricorso al giudice europeo, contestare alla radice il fatto produttivo del danno patrimoniale, e cioè l'inserimento nelle liste, è arduo stabilire quali rimedi egli abbia, a livello nazionale, avverso le misure sanzionatorie, di matrice sia internazionale che nazionale, contemplate dal D.lgs. 109/2007, e persino se ne abbia. L'indagine è resa complessa anzitutto dalla particolare natura dei provvedimenti contemplati dal decreto, ed in particolare quelli disciplinati dall'art. 4 *quinquies*. Mentre, infatti, nel caso dei decreti sanzionatori emessi dal Ministro dell'economia, esiste in concreto un provvedimento amministrativo notificato al destinatario, negli altri casi vi è una semplice "comunicazione" dell'avvenuto congelamento del bene da parte o dell'UE o del Ministro (in caso di congelamenti nazionali).

Ancor più complesso è tentare di mettere ordine in un testo caotico, come è quello del D.lvo 109/2007. L'originario Decreto è stato, infatti, completamente modificato con il decreto 172/2017, senza il minimo tentativo di coordinamento tra vecchie e nuove norme, e tra queste e leggi speciali. Sembra anzitutto da escludersi che la misura del congelamento dei beni sia insuscettibile di impugnazione a livello nazionale. In effetti, se anche non dovesse trovare applicazione nessuna delle norme speciali sulla competenza previste, ora o nel passato, dal D.lgs. 109, questo non significherebbe che la misura non sia impugnabile, ma, semmai, che dovrebbero trovare applicazione le norme previste in via generale per quel tipo di provvedimento. Il provvedimento con cui il Comitato di sicurezza finanziaria dà all'interessato la comunicazione del congelamento dei beni va considerato, tecnicamente, un provvedimento amministrativo applicativo o esecutivo di una sanzione non pecuniaria. Entra, qui, in gioco il D.lgs. 150/2011, che contempla,

---

<sup>16</sup> V. art. 2 Decreto 20 ottobre 2010 n. 203 (Regolamento recante disciplina del funzionamento del Comitato di sicurezza finanziaria)

<sup>17</sup> V. art. 13- *quater*, 6: «Il Ministero dell'economia e delle finanze determina, con decreto motivato, la somma dovuta per la violazione e ne ingiunge il pagamento, precisandone modalità e termini...».

all'art. 6,4, lettera c), la giurisdizione del giudice ordinario in relazione ai provvedimenti amministrativi con cui «è stata applicata una sanzione di natura diversa da quella pecuniaria, sola o congiunta a quest'ultima».

Quanto alla difficoltà di identificare, nella procedura di comunicazione delle misure di congelamento, un provvedimento amministrativo tipico, cioè un decreto, una ingiunzione, ecc. che possa in concreto impugnarsi, ciò non rappresenta, pare, un problema: non sarebbe, questo, l'unico caso in cui una sanzione amministrativa viene semplicemente comunicata, o notificata al soggetto, senza un decreto, un'ordinanza, o simili. Così avviene per le violazioni stradali, ma anche nel campo delle sanzioni non pecuniarie, non mancano, nel decreto 150 /2011, esempi di sanzioni amministrative assunte con procedimento interno, ed applicate mediante semplice comunicazione al soggetto. Ne è un esempio il provvedimento di rifiuto del diritto di soggiorno. Tutte queste sanzioni sono impugnabili. Nel caso di specie, quindi, nulla impedisce di identificare il provvedimento da impugnarsi, nella comunicazione dell'avvenuto congelamento. È questo il provvedimento amministrativo con cui il Comitato di sicurezza finanziaria dà attuazione alla sanzione. Esso, d'altra parte, è precisamente l'atto che è stato impugnato in uno dei rarissimi precedenti giurisprudenziali<sup>18</sup>.

Si potrebbe, ulteriormente, obiettare che la comunicazione dell'avvenuto congelamento non è il fatto produttivo di danno: il congelamento del bene, infatti, è efficace nel momento, precedente, in cui entra in vigore il regolamento (o il decreto del Ministro per le misure nazionali), che lo hanno previsto. È dall'inserimento del nominativo nella lista, ovvero dal decreto del Ministro, che discende il danno per il soggetto destinatario della sanzione. Tuttavia, l'inserimento nelle liste di un soggetto comporta solo la potenzialità di un effettivo congelamento, posto che l'inserimento prescinde dal fatto che egli abbia o meno beni aggredibili nel territorio dell'Unione. Il congelamento dei beni del soggetto, disposto dal regolamento (ovvero dal decreto) è, pertanto, una misura astratta, che per concretizzarsi necessita della individuazione di beni a lui riconducibili. Per quanto riguarda l'Italia, solo quando il Comitato di sicurezza finanziaria, una volta ricevuta la comunicazione dell'inserimento nelle liste del nominativo, avrà accertato l'esistenza, sul territorio, di tali beni, la misura sarà eseguita. È in questa fase che il soggetto subisce in concreto un danno economico. L'esecuzione della misura è un (ulteriore) fatto produttivo di danno, che si aggiunge al fatto, in sé, dell'inserimento nella lista.

Una volta stabilito, quindi, che il soggetto ha il diritto di impugnare l'atto di comunicazione del congelamento, è ancora da stabilire avanti a che giudice egli lo possa fare, e in particolare se si tratti di un giudice ordinario o amministrativo, perché ciò non è affatto chiaro. Si tratta di questione di assoluta rilevanza, attesa la diversa estensione, e caratteristiche, della rispettiva cognizione.

In via generale, a partire dal 2011 (D.lgs. 150/2011), è prevista la giurisdizione del giudice ordinario sugli atti amministrativi che applicano una sanzione, sia pecuniaria che di natura diversa, salvo i casi in cui la legge espressamente devolve la cognizione al giudice amministrativo. Le controversie relative al D.lgs. 109/2007 rientrano, precisamente, tra questi, poiché l'art. 135 del D.lgs. 104/2010, tuttora in vigore, le

---

<sup>18</sup> Ciò trova conferma in una delle rare sentenze del TAR del Lazio TAR Lazio, Sezione seconda, 10 febbraio 2016, n. 15827/2014, pronunciate, sotto la vecchia disciplina, in tema di D.lvo 109/2007: il ricorso aveva precisamente ad oggetto «il provvedimento recante comunicazione» del congelamento di uno specifico bene.

attribuisce al giudice amministrativo, in particolare al TAR del Lazio. In coerenza con l'art. 135, l'art. 14 del D.lgs. 109 /2007, nella versione originale, modificata nel 2017, recitava: «la competenza territoriale per le impugnazioni dei *provvedimenti* previsti dal presente decreto è attribuita al Tribunale amministrativo regionale del Lazio».

La nuova versione dell'art. 14, introdotta dal D.lgs. 109/2007, sembra modificare tale attribuzione, ma, si direbbe, solo in relazione ad una parte dei provvedimenti previsti dal Decreto, e precisamente ai decreti sanzionatori emessi dal Ministro dell'economia per violazione dei divieti di disposizione dei beni congelati (art. 13 ss). In tal senso depongono sia la lettera della legge, che la volontà del legislatore. Quanto alla prima, il nuovo art. 14 prevede: «I *decreti sanzionatori*, adottati ai sensi del presente decreto, sono assoggettati alla giurisdizione del giudice ordinario. È competente, in via esclusiva, il Tribunale di Roma». Quanto alla seconda, fa testo la relazione illustrativa al decreto 172/2017, ove la *ratio* della modifica, è identificata, a p. 24, nella opportunità, di «modificare la giurisdizione», investendo della impugnazione dei decreti sanzionatori il giudice ordinario, anziché quello amministrativo come previsto in precedenza.

È evidente come il campo di applicazione dell'art. 135 e dell'art. 14, nella versione originale, siano diversi e più ampi di quelli del nuovo art. 14: il legislatore del 2017 avrebbe non solo attribuito la giurisdizione ad un diverso giudice, ma ne avrebbe anche, a seguire la lettera della legge, ristretto la cognizione. Sembra doversi concludere che in applicazione dei principi generali sulla successione delle leggi nel tempo, per tutti i provvedimenti amministrativi previsti dal decreto, *diversi* dai decreti sanzionatori di cui all'art. 13 (e quindi anche per la comunicazione dell'avvenuto congelamento), la giurisdizione appartenga tuttora, in via esclusiva, al TAR del Lazio. Se questa è la corretta interpretazione, non è chiaro perché il legislatore abbia inteso attribuire a due diverse giurisdizioni la decisione sui ricorsi in materia di congelamento dei beni, per lo più concentrando la modifica su provvedimenti tutto sommato secondari nell'economia del Decreto 109. Oltre tutto, il legislatore sembra non essersi accorto che nella versione originale di quest'ultimo, la categoria dei “decreti sanzionatori” del Ministro, per violazione dei divieti insiti nella misura del congelamento, era disciplinata, anche in punto impugnazione, non dall'art. 14, ma dall'art. 13 stesso, che già prevedeva, indirettamente, la giurisdizione del giudice ordinario<sup>19</sup>. Quindi, ad onta delle intenzioni del legislatore, la giurisdizione sui decreti sanzionatori non è stata, a ben vedere, modificata.

Ma le incongruenze non si fermano qui: lo stesso legislatore, nel modificare l'art. 14 nel senso di riferirlo ai soli “decreti sanzionatori”, gli ha mantenuto la stessa collocazione e addirittura, in parte, lo stesso contenuto. Quindi, si parla di ricorso avverso i decreti sanzionatori, adottati ai sensi «del presente Decreto» – ciò che era sensato se riferito a tutti i provvedimenti previsti da quest'ultimo – e non «dell'articolo precedente» (che è l'unico in cui viene menzionato un decreto sanzionatorio). Ancor peggio: è stato mantenuto l'originale secondo comma dell'art. 14, con il richiamo, a “segreti di Stato” che emergano nell'esame del ricorso, che appare incoerente se riferito, come è nella versione attuale, ad un decreto ministeriale che determina una somma, mentre non lo era

---

<sup>19</sup> In quanto rinviava alla disciplina del d.p.r.31 marzo 1988, n.148 (Testo Unico delle norme di legge in materia valutaria) Si veda, sul punto, TAR Lazio, sezione seconda, sentenza n. 22/2017 R.RIC, del 15 luglio 2020, che su ricorso ex art. 13 D.lgs. 109, cui era applicabile la disciplina previgente, declina la giurisdizione del giudice amministrativo in favore del giudice ordinario, richiamando S.U 11 giugno 2019, n. 15702.

quando era riferibile alla impugnazione di una misura di congelamento applicata ad esempio ad un terrorista.

A fronte di una tecnica legislativa a dir poco imperfetta, vi sono buoni argomenti che depongono nel senso della estensibilità, per via interpretativa, della competenza esclusiva del Tribunale di Roma a tutte le misure di congelamento dei beni previste dal decreto legislativo, e non ai soli “decreti sanzionatori” del Ministro dell’economia, come previsto letteralmente dall’art. 14. Non osterebbe all’estensione il principio di tassatività delle impugnazioni, che riguarda solo i provvedimenti giurisdizionali (art. 323 c.p. c.) e non quelli amministrativi, come è nel caso di specie. Depono in tal senso, assieme alle incoerenze, di natura sistematica, appena menzionate, principalmente una osservazione: sia l’art. 14, che l’art. 4 *quinquies*, che prevede l’obbligo di comunicare al destinatario i motivi del congelamento e la possibilità di impugnare, sono stati introdotti nel 2017. A quell’epoca era già in vigore il regolamento 269/2014, il quale, a sua volta ispirato da importanti decisioni della Corte di giustizia, segnalava, all’art. 6 del preambolo, l’“opportunità”, per gli Stati membri, di prevedere il diritto ad un «ricorso effettivo e ad un giudice imparziale».

Sembra illogico pensare che il legislatore abbia inteso mettere mano alla materia della impugnazione delle misure previste dal decreto del 2007, che ha il suo fulcro nel congelamento dei beni, solo per modificare il regime di impugnabilità delle sanzioni *ex art.* 13 ss. A voler prendere alla lettera l’art. 14, dovrebbe ipotizzarsi che a fronte delle misure oggetto del decreto siano possibili tre diversi rimedi, e cioè: il ricorso al Tribunale di Roma per i decreti sanzionatori del Ministro; il ricorso al TAR del Lazio, per i provvedimenti che attuano le misure di congelamento; il ricorso alle giurisdizioni dell’Unione quanto all’inserimento del soggetto nelle liste allegate ai regolamenti.

**4. Conclusioni.** – La notevole estensione del campo di applicazione del regolamento 269/2014, operata, a seguito della invasione dell’Ucraina, dal regolamento 330 dello scorso febbraio, determinerà, prevedibilmente, un enorme incremento del contenzioso, a livello sia europeo che nazionale.

A livello internazionale, alta è l’attesa sulle decisioni della Corte, ora che, per la presenza della Russia nel Consiglio di sicurezza, le misure di congelamento non sono più sorrette, come era in precedenza, da risoluzioni di tale organo. Il Consiglio di sicurezza è l’organo competente sia ad identificare la fonte della minaccia alla pace e sicurezza internazionale, sia le misure necessarie per ristabilirla. Ciò conferiva indubbia autorevolezza al sistema. Di ciò erano consapevoli i giudici europei, che proprio sullo stretto legame tra regolamenti europei e risoluzioni del Consiglio di sicurezza, avevano poggiato, nel passato, le motivazioni su ricorsi relativi al congelamento dei beni. Si era giunti ad affermare, in alcuni casi, la prevalenza degli obblighi imposti dalla Carta delle Nazioni Unite su qualsiasi altro obbligo che gravi sugli Stati UE, ivi inclusi i principi generali del diritto europeo. Argomenti di questo tipo non potranno più trovare spazio nelle pronunce che riguarderanno i c.d. oligarchi.

Per altro verso, non va ignorato che la vastità del campo di applicazione dei regolamenti, che solo in parte si giustifica con la funzione preventiva del sistema, potrebbe limitare l’efficacia del sistema stesso e, al contempo, il diritto al contraddittorio dei destinatari delle sanzioni. I giudici europei, privi dell’appoggio argomentativo offerto dalle risoluzioni, saranno non poco impegnati nel conciliare gli obiettivi PESC

dell'Unione con la difesa dei diritti fondamentali dei soggetti destinatari, previsti dalla Unione stessa.

A livello nazionale, il contenzioso è stato nel passato assai ridotto, e per lo più su aspetti marginali. Poco si può, quindi, desumere dall'analisi della giurisprudenza, sul tema dell'impugnazione delle misure di congelamento. In particolare, non è dato, rinvenire decisioni del Tribunale di Roma, investito solo dal 2017, sui temi che qui interessano, ed anche le sentenze del TAR del Lazio, cui prima della riforma del 2017 apparteneva la competenza esclusiva per tutti i provvedimenti contenuti nel Decreto 109, sono scarsissime, ed investono temi marginali. Se è certo che il fatto in sé dell'inserimento del nominativo nelle liste allegate ai regolamenti è sottratto alla cognizione del giudice nazionale, mentre a quest'ultimo spetta dirimere controversie che riguardino i beni in concreto congelati e la loro riconducibilità al soggetto, restano incerti i confini delle numerose questioni correlate. In particolare, come siano tutelati i diritti dei terzi di buona fede, che vantano diritti sui beni congelati, e più in generale fino a che punto possa spingersi il giudice nell'accertamento relativo alla effettiva titolarità del bene. Si tenga conto che qui, a differenza di quanto avviene ad esempio nel settore delle misure di prevenzione, il destinatario della sanzione non è un "delinquente" in senso tecnico e quindi si pone, in modo più evidente che con i terroristi ed i mafiosi, la questione della buona fede del terzo che nel passato abbia intrattenuto rapporti commerciali o comunque giuridici con il soggetto.

*Luglio 2022*