



Bruxelles, 19.6.2020
C(2020) 4117 final

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 19.6.2020

sull'articolo 2 del regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 19.6.2020

sull'articolo 2 del regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio

DOMANDA DI PARERE

In qualità di custode dei trattati, la Commissione europea (in appresso "la Commissione") monitora l'attuazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE)¹.

Nel contesto delle misure restrittive adottate conformemente all'articolo 215 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), le autorità nazionali competenti (ANC) degli Stati membri possono chiedere alla Commissione di esprimere il proprio parere sull'applicazione di disposizioni specifiche dei pertinenti atti giuridici o di fornire orientamenti sulla loro attuazione. Le ANC possono inoltre chiedere alla Commissione di fornire orientamenti sull'interpretazione dell'articolo 215 del TFUE.

La Commissione ha ricevuto una richiesta congiunta di parere da diverse ANC sull'applicazione delle misure finanziarie di cui all'articolo 2 del regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio² (in appresso "il regolamento").

CONTESTO

L'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento impone il congelamento di tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati da, tra l'altro, qualsiasi persona elencata nell'allegato I del regolamento. Inoltre, a norma del paragrafo 2 dello stesso articolo, agli operatori dell'UE è fatto divieto di mettere, direttamente o indirettamente, fondi o risorse economiche a disposizione di tali persone designate.

Una di queste persone designate elencate nell'allegato I del regolamento ha un ruolo di management in un'entità non designata non appartenente all'UE (in appresso "l'entità"). Secondo un'ANC e sulla base dello statuto dell'entità, la persona designata gode tra l'altro dei seguenti poteri: definire la struttura societaria dell'entità e la politica unica delle sue attività, dirigerne le attività finanziarie ed economiche, decidere in merito all'apertura di conti correnti, alle valute e ad altri conti e svolgere tutte le operazioni sui conti.

Le ANC presentano le seguenti domande:

"1. In che modo, sulla base dello statuto dell'entità, il punto 63 ("Controllo") delle migliori pratiche dell'UE³ si applica alla persona designata? Come va letto in combinato disposto con i punti da 66 a 68 ("Mettere indirettamente a disposizione di persone o entità designate fondi o risorse economiche") delle stesse migliori pratiche dell'UE?"

2. In questo specifico contesto:

¹ A norma dei trattati solo la Corte di giustizia dell'Unione europea può fornire interpretazioni giuridicamente vincolanti del diritto dell'Unione.

² Regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio, del 17 marzo 2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU L 78 del 17.3.2014, pag. 6)

³ Migliori pratiche dell'UE per l'attuazione effettiva di misure restrittive (doc. 8519/18) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/it/pdf>.

2.1. I beni dell'entità devono essere congelati?

2.2. Gli operatori economici dell'UE sono tenuti a valutare separatamente se la persona designata ha il controllo su ciascun bene (ad esempio conto bancario) dell'entità al fine di congelarli?

2.3. Gli operatori economici dell'UE sono tenuti a bloccare tutte le operazioni finanziarie solo **verso** conti bancari dell'entità, o **da e verso** detti conti bancari? Prima di ogni operazione finanziaria con l'entità, gli operatori economici dell'UE devono quindi valutare se l'operazione mette a disposizione della persona designata risorse economiche?

2.4. La prestazione di servizi da parte di operatori economici dell'UE all'entità o il lavorare per l'entità possono essere equiparati a mettere risorse economiche a disposizione della persona designata?

2.5. Tenuto conto del disposto dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), del regolamento, il campo di applicazione di tale disposizione include le spese per la custodia di fondi sul conto corrente di un cliente con il quale una banca ha posto fine alla cooperazione dopo la liquidazione e la chiusura del conto?"

VALUTAZIONE GIURIDICA

Osservazioni preliminari

Le migliori pratiche dell'UE sono raccomandazioni non vincolanti che rispecchiano l'interpretazione comune da parte della Commissione e degli Stati membri di alcune disposizioni concernenti misure restrittive dell'UE e hanno lo scopo di favorire un'attuazione uniforme. Il ruolo interpretativo della Commissione è limitato alle disposizioni del diritto dell'UE. La valutazione della Commissione non riguarderà quindi l'interpretazione delle migliori pratiche dell'UE, bensì solamente quella delle pertinenti disposizioni del regolamento.

Domanda 1

La possibilità che i beni di un'entità non designata possano essere utilizzati da una persona designata per eludere le sanzioni imposte nei confronti di quest'ultima è stata riconosciuta dalla Corte di giustizia⁴. Inoltre la Commissione si è già espressa affermando che mettere fondi o risorse economiche a disposizione di un'entità non designata posseduta o controllata da una persona, un'entità o un organismo designati equivale a metterli indirettamente a disposizione di questi ultimi⁵. Pertanto "*Se la proprietà o il controllo sono accertati nel rispetto degli obblighi di dovuta diligenza, mettere fondi o risorse economiche a disposizione di persone giuridiche o entità non designate, possedute o controllate da una persona o entità inserita in elenco sarà equiparato, in linea di principio, a 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 circostanze pertinenti, che i fondi o le risorse economiche in questione non saranno utilizzati da tale persona o entità designata o a suo beneficio*"⁶. Nel medesimo documento di

⁴ Sentenza del Tribunale del 9 luglio 2009, Melli Bank plc/Consiglio, T-246/08, ECLI:EU:T:2009:266, punto 107; confermata dalla sentenza della Corte di giustizia del 13 marzo 2012, Melli Bank plc/Consiglio, C 380-09 P, ECLI:EU:C:2012:137.

⁵ Domande e risposte sulle misure restrittive dell'UE nei confronti della Siria (https://ec.europa.eu/fpi/sites/fpi/files/faqs_post_isc_clean_it.pdf).

⁶ Risposta alla domanda n. 9; cfr. anche il punto 66 delle migliori pratiche dell'UE.

orientamento, la Commissione ha individuato una serie di criteri che dovrebbero essere presi in considerazione per stabilire se un'entità giuridica sia controllata da un'altra entità, vale a dire se quest'ultima sia in grado di *"esercitare effettivamente un'influenza determinante sul comportamento dell'altra entità in questione"*. A titolo di esempio la Commissione ha individuato quanto segue:

- a) la facoltà di nominare o destituire la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione, di direzione o di vigilanza della persona giuridica o entità interessata;*
- b) l'utilizzo, integrale o parziale, delle attività di una persona giuridica o entità;*
- c) il fatto di condividere, in modo congiunto e solidale, o garantire le passività finanziarie di una persona giuridica o entità;*
- d) l'esercizio di influenza in relazione alla strategia dell'impresa, alla politica aziendale, ai piani operativi, agli investimenti, alle capacità, alla dotazione finanziaria, alle risorse umane e alle questioni giuridiche;*
- e) l'istituzione o il mantenimento di meccanismi di monitoraggio del comportamento commerciale della persona giuridica o entità;*
- f) altri indizi, quali la condivisione dell'indirizzo professionale o l'uso della medesima denominazione, che potrebbero dare a terzi l'impressione che le due entità facciano di fatto parte della stessa impresa."*

Tali criteri, pur non essendo identici, rispecchiano nella sostanza quelli identificati al punto 63 delle migliori pratiche dell'UE.

All'ANC spetta il compito di determinare, alla luce dei chiarimenti di cui sopra e tenendo conto di tutti gli elementi a disposizione nonché delle specifiche circostanze del caso, se la persona designata controlli o no l'entità.

La Commissione affronterà le rimanenti domande partendo dal presupposto che la valutazione fattuale dell'ANC dimostri che la persona designata controlla l'entità.

Domande 2.1 e 2.2

Le misure restrittive dell'UE stabiliscono chiaramente che il congelamento di fondi e risorse economiche ("congelamento dei beni") copre i beni appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati dai soggetti specificamente menzionati nei rispettivi allegati degli atti giuridici dell'UE. In particolare, l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento recita: "[s]ono congelati tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti a, posseduti, detenuti o **controllati**, da qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo, o da qualsiasi delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi a essa associati elencati nell'allegato I" (enfasi aggiunta).

Secondo la Commissione se si accerta che la persona controlla l'entità, si può presumere che il controllo si estenda a tutti i beni di proprietà nominale di quest'ultima. Tali beni devono essere congelati a norma dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento. In caso contrario, le persone designate potrebbero eludere il congelamento dei beni loro imposto continuando ad avere accesso a fondi o risorse economiche tramite terzi non designati da essi controllati.

L'entità può ottenere la revoca parziale o totale delle misure di congelamento che interessano i suoi beni dimostrando che di fatto non sono "controllati" dalla persona designata, ad esempio perché sono previsti meccanismi di salvaguardia che impediscono alla persona designata di

accedervi. Le modalità della procedura amministrativa con la quale l'entità può farlo devono essere stabilite conformemente alle norme nazionali.

L'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento deve essere attuato, tra l'altro, dalle banche e dagli altri operatori economici dell'UE registrati o costituiti a norma del diritto di uno Stato membro. È quindi possibile che gli operatori economici dell'UE rinvenivano elementi che indicano che i loro clienti o le loro controparti, anche se non designati, possono essere controllati da una persona designata. A norma dell'articolo 8 del regolamento gli operatori economici dell'UE sono tenuti a fornire immediatamente tali informazioni all'ANC e alla Commissione e a collaborare con l'autorità competente dello Stato membro alla verifica delle stesse.

Al fine di garantire la certezza del diritto, le ANC dovrebbero pubblicare le loro conclusioni sul rapporto di controllo tra persone designate ed entità controllate. Ciò consentirà agli operatori economici di venire a conoscenza delle valutazioni effettuate dall'ANC e, di conseguenza, di rispettare gli obblighi di congelamento di cui all'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento. Al fine di evitare che le misure siano applicate in maniera eccessiva, le ANC potrebbero anche segnalare pubblicamente che secondo la loro valutazione i beni di tali entità non sono controllati dalle persone designate e pertanto non devono essere sottoposti a congelamento, se del caso.

Inoltre, a norma dell'articolo 12 del regolamento, gli Stati membri dovrebbero informarsi reciprocamente e informare la Commissione delle loro conclusioni in merito alle entità controllate e ai beni congelati, così da consentire ad altri Stati membri di individuare casi analoghi nella propria giurisdizione e favorire un'attuazione uniforme del congelamento dei beni nel mercato interno. La Commissione può agevolare il compito degli Stati membri, ad esempio raccogliendo e condividendo le informazioni ricevute da ciascuno Stato membro con gli altri.

In considerazione di quanto precede, qualora si accerti che la persona designata controlla l'entità, la Commissione ritiene che i beni dell'entità debbano essere congelati. L'entità può ottenere la revoca parziale o totale delle misure di congelamento che interessano i suoi beni, dimostrando che di fatto non sono "controllati" dalla persona designata. Le modalità dipendono dalle procedure nazionali. Le ANC dovrebbero rendere pubbliche le conclusioni in merito all'esistenza di tale controllo.

Gli obblighi di scambio di informazioni di cui agli articoli 8 e 12 del regolamento si applicano al caso in specie. La Commissione è pronta a sostenere gli Stati membri nell'adempimento degli obblighi stabiliti dal regolamento.

Domanda 2.3

La domanda delle ANC sulle operazioni finanziarie riguarda due diversi aspetti: a) il congelamento dei beni che interessa i conti dell'entità identificati come "detenuti o controllati" dalla persona designata (applicazione dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento); e b) il divieto di mettere fondi o risorse economiche indirettamente a disposizione della persona designata tramite l'entità (applicazione dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento).

Per quanto riguarda la lettera a), come spiegato nella risposta alle domande 2.1 e 2.2, una volta accertato che la persona designata controlla l'entità, i beni di quest'ultima dovrebbero, in linea di principio, essere congelati a norma dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento. Se invece si accerta che la persona designata non detiene il controllo di uno specifico conto bancario di proprietà nominale dell'entità, tale conto non dovrebbe essere congelato in virtù dell'articolo 2, paragrafo 1.

L'articolo 1, lettera f), del regolamento definisce il congelamento di fondi come *"il 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"*.

Di conseguenza tutti i trasferimenti verso e da conti congelati dell'entità devono essere bloccati, salvo diversa autorizzazione dell'ANC in virtù di una delle deroghe applicabili previste dal regolamento.

Tuttavia, conformemente all'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento, in caso di trasferimenti da parte di terzi gli enti finanziari o creditizi possono accreditare su conti congelati fondi, purché tali versamenti siano anch'essi congelati. L'ANC deve essere debitamente informata di tali operazioni senza indugio.

Per quanto riguarda la lettera b), l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento vieta agli operatori dell'UE di mettere fondi e risorse economiche a disposizione dell'entità, in quanto ciò equivarrebbe a metterli indirettamente a disposizione della persona designata. Il divieto si estende ai pagamenti effettuati a favore di qualsiasi conto dell'entità, inclusi quelli non congelati, a meno che a) i pagamenti non siano autorizzati in anticipo dall'ANC in virtù di una delle deroghe previste dal regolamento o b) non si possa determinare ragionevolmente che tali pagamenti non saranno messi a disposizione della persona designata. Come indicato in precedenza, le banche dell'UE possono accreditare conti congelati a condizione che anche i fondi in entrata siano successivamente congelati.

La Commissione ritiene pertanto che sia vietato effettuare pagamenti su un conto bancario dell'entità, a meno che non sia autorizzato dall'ANC in virtù di una delle deroghe previste dal regolamento o a meno che non si possa determinare ragionevolmente che i fondi non saranno messi a disposizione della persona designata. Le banche dell'UE possono accreditare conti congelati a condizione che anche i fondi in entrata siano successivamente congelati. Sono vietati i pagamenti da conti bancari congelati dell'entità, salvo diversa autorizzazione dell'ANC in virtù di una delle deroghe applicabili previste dal regolamento. Sono consentiti i pagamenti da conti non congelati dell'entità.

Domanda 2.4

L'articolo 1, lettera d), del regolamento definisce le risorse economiche come *"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"*. L'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento, che vieta di mettere fondi o risorse economiche a disposizione di una persona designata, mira a impedire a quest'ultima di utilizzare risorse economiche per ottenere fondi, beni o servizi. Secondo la Commissione, alla luce della formulazione dell'articolo 1, lettera d), del regolamento e dell'ampia interpretazione data dalla Corte di giustizia⁷, la fornitura di manodopera e di servizi può essere considerata una risorsa economica e può quindi consentire a una persona designata di trarre vantaggio.

Al fine di valutare l'applicabilità dell'articolo 2, paragrafo 2, alla fornitura di manodopera e servizi specifici l'ANC dovrebbe stabilire se l'attività in questione possa essere utilizzata, direttamente o indirettamente, dalla persona designata per ottenere fondi, beni o servizi.

⁷ Sentenza della Corte di giustizia dell'11 ottobre 2007, Möllendorf, C-117/06, ECLI:EU:C:2007:596, punti 56 e 62.

Pertanto la Commissione è del parere che **fornire servizi all'entità o lavorare per essa possa essere equiparato a mettere risorse economiche indirettamente a disposizione della persona designata che esercita un controllo sull'entità, nella misura in cui consente a quest'ultima di ottenere fondi, beni o servizi.**

Spetta all'ANC valutare se sia questa la situazione.

Domanda 2.5

Le misure restrittive non hanno natura punitiva né confiscatoria; si tratta bensì di strumenti preventivi. L'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), del regolamento, che prevede una deroga alle restrizioni finanziarie di cui all'articolo 2, consente alle ANC di autorizzare che taluni fondi o risorse economiche congelati siano svincolati o messi a disposizione dopo aver accertato che essi sono *"destinati esclusivamente al pagamento di diritti o di spese connessi alla normale gestione o alla custodia dei fondi o delle risorse economiche congelati"*.

Tale disposizione consente la normale gestione dei fondi al duplice scopo di, da un lato, consentire alla banca in cui sono depositati di essere pagata per la custodia e i servizi che continua a fornire e, dall'altro, evitare di imporre un onere sproporzionato alla persona designata, il che trascenderebbe gli obiettivi delle misure restrittive.

In generale il diritto di riscuotere diritti o spese resta disciplinato dalle condizioni dell'accordo contrattuale tra il titolare del conto e la banca, unitamente alla legislazione nazionale applicabile. Tuttavia, è possibile che alcuni diritti connessi alla custodia dei fondi o alcune spese eccezionali, in particolare se non concordati prima della designazione, non siano dovuti per la tenuta di un conto congelato esistente. In tali casi, l'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), del regolamento non consente pagamenti in deroga all'articolo 2.

La Commissione ritiene pertanto che **l'applicabilità della deroga di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), del regolamento sia limitata ai diritti o alle spese che garantirebbero la normale gestione dei fondi congelati esistenti.**

CONCLUSIONI

In considerazione di quanto precede, la Commissione ritiene che:

- (1) tenendo conto di tutti gli elementi a loro disposizione e delle specifiche circostanze del caso, alle ANC spetta il compito di determinare se la persona designata controlli o no l'entità.

Qualora sia accertato il controllo da parte della persona designata sull'entità:

- (2) i beni dell'entità devono essere congelati. L'entità può ottenere la revoca parziale o totale delle misure di congelamento che interessano i suoi beni, dimostrando che di fatto non sono "controllati" dalla persona designata. Le modalità dipendono dalle norme nazionali. Le ANC dovrebbero rendere pubbliche le conclusioni in merito all'esistenza di tale controllo.

Gli obblighi di scambio di informazioni di cui agli articoli 8 e 12 del regolamento si applicano al caso in specie. La Commissione è pronta a sostenere gli Stati membri nell'adempimento degli obblighi stabiliti dal regolamento;

- (3) è vietato mettere fondi a disposizione dell'entità (ad esempio tramite pagamenti su un suo conto bancario), a meno che non sia autorizzato dall'ANC in virtù di una delle deroghe previste dal regolamento o a meno che non si possa determinare

ragionevolmente che i fondi non saranno messi a disposizione della persona designata. Le banche dell'UE possono accreditare conti congelati a condizione che anche i fondi in entrata siano successivamente congelati.

Sono vietati i pagamenti da conti bancari congelati dell'entità, salvo diversa autorizzazione dell'ANC in virtù di una delle deroghe applicabili previste dal regolamento. Sono consentiti i pagamenti da conti non congelati dell'entità;

- (4) fornire servizi all'entità o lavorare per essa può essere equiparato a mettere risorse economiche indirettamente a disposizione della persona designata, nella misura in cui consente a quest'ultima di ottenere fondi, beni o servizi. Spetta all'ANC effettuare tale valutazione.

Inoltre,

- (5) l'applicabilità della deroga di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), del regolamento è limitata ai diritti o alle spese che garantirebbero la normale gestione dei fondi congelati esistenti.

Fatto a Bruxelles, il 19.6.2020

Per la Commissione
Valdis DOMBROVSKIS
Vicepresidente esecutivo

PER COPIA CONFORME
Per la Segretaria generale,

Jordi AYET PUIGARNAU
Direttore della cancelleria
COMMISSIONE EUROPEA