

Publicato il 11/04/2023

N. 06256/2023 REG.PROV.COLL.
N. 05205/2022 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 5205 del 2022, proposto da:

-OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Andrea Saccucci, Matteo Magnano, Francesco Centonze, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Comitato di Sicurezza Finanziaria, Agenzia del Demanio, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

del provvedimento del Comitato di Sicurezza Finanziaria Prot. DT - OMISSIS- del -OMISSIS-.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Comitato di Sicurezza Finanziaria e dell' Agenzia del Demanio; Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 febbraio 2023, il dott. Igor Nobile e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1 - Esposizione dei fatti rilevanti.

1.1 La società ricorrenti -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS-, svolgono attività di natura commerciale.

In particolare:

- la -OMISSIS-, costituita nel marzo 1983, e -OMISSIS-, costituita nel settembre 1970, sono entrambe società immobiliari che si occupano di acquisto, costruzione, permuta, possesso, vendita e locazione nonché di amministrazione di terreni, fabbricati e beni immobili in genere;
- -OMISSIS-, invece, attiva dal giugno 2014, si occupa di noleggio di autovetture, sia di proprietà che di terzi, e servizi di autofficina in genere;
- -OMISSIS-, anch'essa attiva da giugno 2014, è una società che svolge servizi di assistenza turistica stagionale.

Le società sopra indicate sono controllate interamente dalla società -OMISSIS-, con sede alle Bermuda, che, a sua volta, è stata conferita all'interno del -OMISSIS- Trust (trust irrevocabile), il cui attuale trustee è la -OMISSIS-, società fiduciaria di diritto svizzero, ricorrente unitamente alle sopra citate società.

Il suddetto Trust è stato istituito dal sig. -OMISSIS- (settlor) con atto del 18 luglio 2007, successivamente modificato in data 22 dicembre 2014, ed è regolato dalla legge dello Stato di Bermuda.

Il trust prevede sia la figura del trustee (ruolo svolto da -OMISSIS-), che quella del protector, affidata ad un terzo persona fisica (ruolo svolto attualmente dal sig. -OMISSIS-).

Occorre rilevare inoltre che, nel corso del tempo, sono mutati gli organi amministrativi del trust, sia per quanto concerne il trustee che il protector. Il -

OMISSIS- Trust prevede inoltre la figura dell'Appointor, deputato alla nomina di protectors aggiuntivi o sostituti del protector originario, in caso di cessazione dell'incarico.

Il trustee, essenzialmente, ha il compito di gestire e amministrare i beni conferiti in ossequio alle disposizioni dell'atto istitutivo (e della legge regolatrice) e di trasferire, al termine del trust o in conformità ad esso, i beni conferiti ai beneficiari. Il protector (o guardiano) ha il compito di vigilare sulla corretta esecuzione del programma previsto nel trust.

Inizialmente, il predetto -OMISSIS- figurava tra i beneficiari del trust, unitamente alla sorella ed al nipote dello stesso (esclusi dal trust con atto del 19.12.2017) nonché ai suoi discendenti (allo stato, insussistenti). Risultano peraltro ulteriori beneficiari, allo stato non esclusi, quali: il sig. -OMISSIS-, gli enti di beneficenza, come definiti nell'Atto Istitutivo del trust, e le persone nominate successivamente in base all'art.4 dell'Atto Istitutivo.

Successivamente, con atto del 7 febbraio 2022, il sig. -OMISSIS- è stato escluso dai beneficiari.

Al momento, non risulta che, in forza dell'atto di trust, il sig. -OMISSIS- possa essere riammesso in tale categoria, né che abbia poteri di gestione o utilizzo dei beni ivi conferiti.

Con la Decisione (PESC) 2022/337 del 28 febbraio 2022 (modificativa della Decisione (PESC) 2014/145) e con il Regolamento di esecuzione (UE) 2022/336 del 28 febbraio 2022 (modificativo del Regolamento UE 269/2014), il Consiglio dell'Unione Europea ha incluso il sig. -OMISSIS- nell'elenco dei destinatari delle misure previste dal suddetto Regolamento UE (rif. -OMISSIS- dell'elenco di cui all'Allegato I).

1.2 Con il provvedimento DT -OMISSIS- del -OMISSIS-, notificato il 16 marzo 2022 al legale rappresentante/consigliere delegato di -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS-, il Comitato di Sicurezza Finanziaria, costituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha dichiarato, ai sensi del Regolamento UE n.269/2014 (art.2) e del D.Lgs.n.109/2007, il

“congelamento” delle quote sociali e dei beni di proprietà delle società -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS- in quanto «riconducibili in via indiretta al sig. -OMISSIS-».

In particolare, il suddetto Comitato ha ritenuto, sulla base delle informazioni fornite dalla Guardia di Finanza, che il “titolare effettivo” delle predette società fosse il sig. -OMISSIS-, avvalendosi allo scopo dell’informativa rilasciata dall’istituto bancario denominato Banco BPM S.p.a., ai sensi del D.Lgs.n.231/2007 (normativa antiriciclaggio).

1.3 Con ricorso notificato in data 11.5.2022 e depositato in pari data, le società -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS- (attinte dal succitato provvedimento di congelamento), nonché la -OMISSIS- (trustee del -OMISSIS- Trust), chiedono l’annullamento del provvedimento di congelamento adottato in esecuzione dell’art. 2 del Regolamento UE n.269/2014, argomentando nel senso della completa estraneità delle stesse alla sfera di influenza del sig. -OMISSIS-.

In particolare, si evidenzia come l’avvenuto conferimento della controllante -OMISSIS- all’interno del trust (“-OMISSIS- Trust”) determina, a seguito dell’estromissione del sig. -OMISSIS- dal novero dei beneficiari, la completa dissociazione delle società ricorrenti dal patrimonio del sig. -OMISSIS- e dalla sua sfera di influenza, con conseguente dedotta illegittimità del congelamento delle quote e dei beni ad esse pertinenti.

Secondo la tesi esposta dalle ricorrenti nell’atto introduttivo del giudizio, e ulteriormente sviluppata nei successivi scritti difensivi, il provvedimento impugnato si fonda esclusivamente sull’art.2, co.1 del Regolamento UE n.269/2014, il quale, nella versione risultante dalla modifica introdotta con Regolamento UE n.476/2014 del Consiglio del 12.5.2014, che ha espunto l’inciso “direttamente o indirettamente”, vieterebbe di considerare rilevanti, quali criterio di collegamento fra i beni congelati e i soggetti listati (o designati):

a) la “riconducibilità indiretta” dei beni al soggetto listato;

b) fattispecie ulteriori e diverse rispetto a quelle tassativamente indicate dalla norma: ossia la proprietà, il possesso, la detenzione e il controllo.

In tale ottica interpretativa, l'istituzione del trust, e il conferimento dei relativi beni, con la successiva estromissione del disponente fra i possibili beneficiari, determinando il passaggio di proprietà in capo al trustee (legal owner dei beni fino al trasferimento ai beneficiari) e non sussistendo, in virtù dell'atto istitutivo e della legge regolatrice, alcun potere (diretto o indiretto) di gestione e controllo risalente in capo al settlor, impedirebbe di ritenere sussistente, all'attualità, il presupposto per ritenere che le società incise dal provvedimento di congelamento siano riconducibili (direttamente quanto indirettamente) al soggetto listato.

In via subordinata, la parte ricorrente ha comunque prospettato la possibile rimessione alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ai fini, fra l'altro, dell'individuazione della corretta interpretazione dell'art. 2 del Regolamento UE n.269/2014.

1.4 Il Ministero dell'Economia e delle Finanze si è ritualmente costituito in giudizio sostenendo la piena legittimità del provvedimento e, ulteriormente, affermando che il conferimento in trust, non avendo effetto traslativo, non determinerebbe una completa cesura del legame fra il disponente (nella persona di -OMISSIS-) e i beni e i rapporti conferiti nel trust, a cui sono ricondotte le ricorrenti, attinte dal provvedimento impugnato.

Ad avviso della difesa del Ministero, la conferma della correttezza della suddetta interpretazione si ricaverebbe anche da quanto previsto dalla Direttiva UE n.2015/849 del 20.5.2015 (“DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO”) relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione”). Secondo l'art.3, co.6, lett. b) n.1) di tale Direttiva, in caso di

trust il disponente rientra nel novero dei “titolari effettivi”, ossia di quei soggetti “che in ultima istanza, possiedono o controllano il cliente e/o le persone fisiche per conto delle quali è realizzata un'operazione o un'attività”.

Vieppiù- osserva ancora la difesa del Ministero- anche se all'attualità il disponente non è più beneficiario dei beni, gli stessi potrebbero comunque “ritornare” nella proprietà/disponibilità del settlor, in ipotesi di mancato trasferimento finale dei beni a vantaggio dei soggetti designati quali beneficiari (ad es. per rinuncia degli stessi ovvero per scioglimento anticipato del trust).

2. Normativa europea

Il provvedimento impugnato si fonda, quanto ai presupposti sostanziali, sull'applicazione dell'art.2 del Regolamento UE n.269/2014 del 17 marzo 2014, “concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina”.

A seguito della modifica apportata con Regolamento UE n.476/2014 del Consiglio del 12.5.2014, tale articolo reca la seguente disciplina:

1. “Sono 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”.

2. “È vietato mettere, direttamente o indirettamente, fondi o risorse economiche a disposizione delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi, o di qualsiasi delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi a essa associati elencati nell'allegato I, o destinarli a loro vantaggio”.

L'autorità amministrativa ha infatti ritenuto che i beni e i rapporti facenti capo alle società ricorrenti (-OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS-) fossero in realtà riconducibili, quale titolare effettivo, ad un soggetto incluso nella lista di cui all'allegato al Regolamento UE n.269/2014, come modificata a seguito del Regolamento UE di esecuzione n.336/2022.

3. Normativa nazionale

In attuazione della direttiva UE n.2005/60/CE, l'Italia ha adottato il D.Lgs.n.109 del 22 giugno 2007.

Con tale normativa, l'Italia ha recepito la direttiva UE volta a “prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale”.

In particolare, l'art.3 del D.Lgs.n.109/2007, come modificato con il D.Lgs.n.90/2017, ha istituito il Comitato di Sicurezza Finanziaria, ovvero l'organo, in seno al Ministero dell'Economia e delle Finanze, deputato, ai sensi del co.6 del citato articolo, ad adottare le misure di congelamento disposte dalle Nazioni unite, dall'Unione europea e dal Ministro dell'economia delle finanze ai sensi della vigente normativa.

Nella fattispecie in esame, il Comitato di Sicurezza Finanziaria, legittimato all'adozione del provvedimento impugnato sulla base dell'art.3, co.6 D.Lgs.n.109/2007, ha ritenuto che le risorse economiche imputabili in Italia dalle società -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS-, in quanto controllate interamente da -OMISSIS- fossero in realtà sostanzialmente riconducibili al sig. -OMISSIS-, sia pure in via indiretta.

L'art.5 del D.Lgs.n.109/2007 disciplina le conseguenze del congelamento dei fondi, prevedendo il divieto di “trasferimento, disposizione o utilizzo” delle risorse congelate, che vengono pertanto sottratte alla disponibilità del soggetto designato (inciso dal congelamento) e, al contempo, il divieto di “mettere direttamente o indirettamente fondi o risorse economiche a disposizione dei soggetti designati o stanziarli a loro vantaggio”.

Il provvedimento oggetto della presente iniziativa processuale si fonda, dal punto di vista probatorio, sulle comunicazioni che la Banco BMP S.p.a. ha inviato alla Guardia di Finanza, in attuazione di quanto previsto dal decreto legislativo n.231/2007, con il quale l'Italia, sempre in attuazione della direttiva UE n.2005/60/CE, ha dato luogo ad un corpo normativo “a fini di prevenzione e contrasto dell'uso del sistema economico e finanziario a scopo

di riciclaggio e finanziamento del terrorismo”. Gli artt.15 e ss. del D.Lgs.n.231/2007 prevedono l’obbligo di sottoporre i clienti (e dei loro titolari effettivi) ad adeguata verifica delle attività, specialmente nei casi in cui vi sia sospetto di attività di riciclaggio o dubbi sulla veridicità o sull’adeguatezza dei dati precedentemente ottenuti ai fini dell’identificazione (cfr. art.17, co.2 D.Lgs.n.231/07).

Con il decreto legislativo n.90 del 25.5.2017 è stata data attuazione alla ulteriore Direttiva antiriciclaggio UE n.2015/849.

L’art. 2, comma 1, del D.Lgs.n.90/2017, nel modificare l’art.22, co.5 D.Lgs.n.231/2007, stabilisce che:

“ I fiduciari di trust espressi, disciplinati ai sensi della legge 16 ottobre 1989, n. 364, nonché le persone che esercitano diritti, poteri e facoltà equivalenti in istituti giuridici affini, purché stabiliti o residenti sul territorio della Repubblica italiana, ottengono e detengono informazioni adeguate, accurate e aggiornate sulla titolarità effettiva del trust, o dell’istituto giuridico affine, per tali intendendosi quelle relative all’identità del costituente o dei costituenti, del fiduciario o dei fiduciari, del guardiano o dei guardiani ovvero di altra persona per conto del fiduciario, ove esistenti, dei beneficiari o classe di beneficiari e delle altre persone fisiche che esercitano il controllo sul trust o sull’istituto giuridico affine e di qualunque altra persona fisica che esercita, in ultima istanza, il controllo sui beni conferiti nel trust o nell’istituto giuridico affine attraverso la proprietà diretta o indiretta o attraverso altri mezzi”.

Si ritiene necessario segnalare che nell’ordinamento nazionale la possibilità di utilizzare lo strumento del trust è previsto dalla L.n.364 del 16.10.1985, che ha ratificato la Convenzione dell’Aja del 1° luglio 1985 sulla legge applicabile ai trust.

In forza di detta Convenzione (rif. art.2, co.1), “per trust s’intendono i rapporti giuridici istituiti da una persona, il costituente - con atto tra vivi o mortis causa - qualora dei beni siano stati posti sotto il controllo di un trustee nell’interesse di un beneficiario o per un fine specifico”.

Ai sensi della citata Convenzione, occorre considerare:

- l'art.2, comma 2, lett. a), secondo cui “i beni del trust costituiscono una massa distinta e non fanno parte del patrimonio del trustee”;

-l'art.2, comma 2, lett. b), secondo cui “i beni del trust sono intestati a nome del trustee o di un'altra persona per conto del trustee”;

-l'art.2, comma 2, lett. c), secondo cui “il trustee è investito del potere e onerato dell'obbligo, di cui deve rendere conto, di amministrare, gestire o disporre beni secondo i termini del trust e le norme particolari impostegli dalla legge”;

-l'art.6, comma 1, secondo cui “Il trust è regolato dalla legge scelta dal costituente”.

4– Ragioni del rinvio pregiudiziale europeo

La Sezione ritiene che debba essere disposto un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

L'art. 267 del Trattato su funzionamento dell'Unione europea (Tfue) prevede che la Corte di Giustizia è competente a pronunciarsi: «a) sull'interpretazione dei Trattati; b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione».

Nella fattispecie, questo Tribunale solleva un dubbio interpretativo sulle disposizioni recate dall'art.2, co.1 del Regolamento UE n.269/2014 e, ulteriormente, sulle implicazioni e gli effetti di tale disciplina in caso di utilizzo dello strumento del trust.

Nella fattispecie in esame, come detto, il soggetto inserito nell'allegato I al Regolamento Ue n.269/2014 (quindi listato) ha istituito un trust nel quale ha conferito la società controllante (-OMISSIS-), le ricorrenti (-OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS-), con l'effetto che anche quest'ultime, le cui quote sociali sono interamente possedute dalla controllante, risultano inserite nel trust, senza che - stando a quanto emergente dalle acquisizioni processuali - il disponente mantenga poteri di gestione dei beni e dei rapporti oggetto del conferimento (affidata al trustee) o conservi il diritto al

trasferimento dei beni in conformità all'atto istitutivo, essendo stata deliberata l'esclusione irrevocabile dal novero dei beneficiari del trust.

Il dubbio di fondo di questo Tribunale concerne la corretta interpretazione dell'art. 2, comma 1, del citato Regolamento, in relazione alla particolare posizione del disponente il trust, che non sia gestore o utilizzatore dei beni e dei rapporti conferiti, e non rivesta ulteriori cariche (ad es. quella di protector) e non sia beneficiario finale.

Anche il -OMISSIS- Trust è, infatti, costruito secondo il consueto schema del trust: i beni conferiti dal disponente vengono nominalmente intestati al trustee, il quale li amministra e gestisce in base all'atto istitutivo e, in ossequio alle relative regole (conformi a quelle della legge regolatrice), effettua poi il trasferimento finale ai beneficiari, i quali acquisiscono la piena proprietà dei beni al momento del relativo trasferimento.

La questione sottoposta con il presente rinvio pregiudiziale concerne la possibilità di ritenere che i beni, le risorse e i rapporti oggetto di conferimento possano essere ritenuti comunque "appartenenti" al disponente, sebbene lo stesso non sia utilizzatore o gestore dei beni conferiti né beneficiario finale degli stessi, ovvero, a soggetto "associato" al disponente o, in ultima analisi, "controllati" dal disponente stesso, con il conseguente effetto di potere applicare, in caso di beni conferiti in trust dal disponente designato (o listato), le misure di congelamento previste dall'art.2, co.1 del Regolamento UE n.269/2014.

Il dubbio interpretativo è rilevante ai fini della decisione della controversia, in quanto il provvedimento impugnato si fonda su tale disposizione (vincolante per gli Stati membri e direttamente applicabile) e la parte ricorrente, nei motivi di ricorso, contesta la sussistenza dei presupposti giuridici individuati dalla surrichiamata norma del Regolamento (viceversa affermata dalla autorità emanante e sostenuta dalla difesa della parte resistente), proprio sulla base dell'avvenuto conferimento in trust.

Peraltro, in merito all'art. 2 del Regolamento UE n.269/2014 non risultano allo stato pronunce adottate dalla Corte di Giustizia Ue, e, quindi, il rinvio pregiudiziale è ulteriormente giustificato dalla novità della questione sottomessa.

L'istituzione di un trust e il conferimento in esso dei beni rappresenta un fenomeno di frequente utilizzo, attenzionato dagli ordinamenti, soprattutto con riguardo al tema degli effetti giuridici che derivano dall'intestazione nominale dei beni dal disponente al trustee.

Riguardo a tale formale passaggio, si potrebbe infatti ritenere che l'intestazione formale al trustee non implichi un vero e proprio effetto traslativo dei beni, ma la semplice intestazione, a titolo gratuito, dei beni, essenzialmente a scopo segregativo (rispetto al patrimonio personale del settlor, innanzi tutto). E' questo l'orientamento avallato, anche recentemente, dalla Corte di Cassazione (cfr. sentenze Cass., 28.10.2021, n.30430; Cass., 21.12.2020, n.29199; Cass., 15.11.2019, n.29727). In base a tale orientamento, esplicitato, peraltro, in ambito prettamente fiscale, la giurisprudenza nazionale ha chiarito che l'intestazione dei beni al trustee "avviene a titolo gratuito ma non determina effetti traslativi, poiché non ne comporta l'attribuzione definitiva allo stesso trustee, che è tenuto solo ad amministrarlo ed a custodirlo, in regime di segregazione patrimoniale, in vista del suo ritrasferimento ai beneficiari del "trust" (da Cass., 28.10.21, n.30430).

Applicando tale logica, si dovrebbe giocoforza ritenere che il bene (o la risorsa) conferito in un trust non fuoriesca stabilmente dal patrimonio del disponente, talchè il bene continua ad "appartenere" al disponente, perlomeno fino al definitivo trasferimento ai beneficiari. In tale ottica interpretativa, la nozione di "appartenenza" prefigurata dall'art.2, co.1 del Regolamento UE n.269/2014 non creerebbe problemi di sorta, divenendo incontestabile che sono possibili le misure di congelamento fintantochè il bene non sia stato trasferito al beneficiario. Peraltro, anche l'intestazione formale del bene al trustee non implica confusione dei beni conferiti in trust

con il patrimonio personale di quest'ultimo (ulteriore effettivo segregativo del trust).

Non pare tuttavia di potere completamente ignorare il dato formale, ossia che, per effetto dell'istituzione del trust, il conferimento dei beni determini l'intestazione del bene in capo al trustee, soggetto diverso dal disponente (cfr., art.2, co.2, lett. b) della Convenzione dell'Aja del 1 luglio 1985 sulla legge applicabile ai trust), titolato (come nel -OMISSIS- Trust) del potere di disporre del bene (ossia della principale facoltà del proprietario, mitigata tuttavia dalla necessità di rispettare i vincoli dell'atto istitutivo e di trasferire il bene ai beneficiari, in conformità ad esso). Tale peraltro è l'assetto internazionalmente riconosciuto del trust.

Anche nel -OMISSIS- Trust, nelle premesse dell'Atto Istitutivo, si afferma, al riguardo, che "The Original Trustees have received or otherwise had placed under their control the property specified in the Schedule...".

Peraltro, a conferma della limitazione gravante sul trustee, anche nel -OMISSIS- Trust, in forza della clausola recata dall'art. 13.2 dell'Atto Istitutivo, al trustee non è permesso, salvo le eccezioni ivi stabilite, alienare beni senza il consenso scritto del Protecot, a conferma dell'insussistenza della pienezza delle facoltà spettanti, come regola generale, al proprietario sostanziale del bene.

Nel trust, dunque, si assiste ad una formale intestazione del bene in capo al trustee, non finalizzata tuttavia ad accrescere la sfera giuridico-economica dei diritti di quest'ultimo, nè, parallelamente, ad attribuire al Trust Fund una vera e propria soggettività giuridica (ossia la titolarità al Trust Fund della proprietà del bene). Lo scopo dell'istituto, del resto, è quello di realizzare precipuamente l'interesse del disponente, il quale ottiene la segregazione del proprio patrimonio personale dalla massa di beni e diritti conferiti, liberandosi al contempo degli oneri di gestione, transitati, unitamente alla formale intestazione, in capo al trustee, con ulteriore segregazione rispetto al patrimonio di quest'ultimo. Si tratta, in ultima analisi, di un cambio

provvisorio di intestatario formale del bene, e non di un vero e proprio passaggio di proprietà in senso sostanziale.

Ciò posto, occorre chiedersi se, durante la vigenza del trust, si possa ritenere, in forza della particolarità del relativo schema, che i beni (o le risorse) “appartengano” comunque al disponente, quanto meno in modo concorrente con il trustee (o eventualmente in modo esclusivo), rendendo quindi possibile l'adozione delle misure di congelamento in caso di beni (o risorse) conferiti in trust, ai sensi dell'art.2, co.1 Regolamento UE n.269/2014, allorchè il disponente sia stato designato e inserito nell'Allegato I al predetto Regolamento.

Tale ipotesi interpretativa viene sottomessa alla Corte di Giustizia, allo scopo precipuamente di chiarire quale sia la corretta interpretazione della locuzione “appartenenza” delineata dalla norma in questione.

Ad avviso di questo Tribunale, sembra infatti possibile ritenere che, con tale espressione, la norma intenda fare riferimento sia alla situazione tradizionale, nella quale il soggetto indicato nell'allegato I abbia la proprietà piena ed esclusiva del bene (o della risorsa), sia a situazioni “atipiche” o “ibride”, come quelle relative al conferimento del bene in un Trust Fund, nelle quali il bene risulti nominalmente intestato ad un soggetto (il trustee), senza tuttavia che questo ne possa essere considerato, in termini sostanzialistici, l'effettivo proprietario, difettando di un potere di disposizione pieno e incondizionato, tipicamente espressivo delle facoltà dominicali. In tale ottica, si potrebbe dunque ritenere che il bene conferito in trust, almeno finchè lo stesso non venga trasferito ai beneficiari, sia (in modo esclusivo o concorrente) “appartenente” al disponente, consentendo l'adozione della misura di congelamento ai sensi dell'art.2, co.1 Regolamento Ue n.269/2014.

D'altra parte, i beni conferiti in trust (e anche quelli afferenti al -OMISSIS-Trust) sono comunque suscettibili, fino al trasferimento ai terzi beneficiari, di rientrare definitivamente nella proprietà formale del disponente, sia nell'ipotesi in cui venga disposta la cessazione anticipata del trust, sia nel caso

in cui i beneficiari non accettino il trasferimento dei beni conferiti; in altri termini, a seguito del conferimento, non si recide definitivamente il legame di “appartenenza” tra il bene conferito e il disponente.

La suddetta opzione interpretativa soddisferebbe pienamente la finalità della disposizione recata dall'art. 2 del Regolamento UE n.269/2014, che è quella di reagire efficacemente nei confronti delle azioni che minacciano la sovranità dello Stato ucraino, creando “disagio” nei confronti di soggetti per i quali l'Unione Europea ha ritenuto, a vario titolo, che abbiano appoggiato le strategie volte all'usurpazione dell'integrità politica e territoriale dell'Ucraina. L'utilizzo del trust, almeno finchè i beni non vengano definitivamente assegnati a terzi, costituirebbe, d'altra parte, uno strumento agevolmente utilizzabile per eludere la norma introdotta a tale scopo nell'ordinamento europeo.

L'assunto secondo cui il disponente, per effetto della mutata intestazione formale dei beni, non cesserebbe di avere un legame giuridicamente rilevante con i beni potrebbe trovare conferma anche nella disciplina che la Direttiva UE 2015/849 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015 appresta per la prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo. In conformità a tale Direttiva (rif. art.3, co.6, lett. b) n.I), in caso di trust il disponente rappresenta, unitamente agli altri soggetti qualificati ivi contemplati, il “titolare effettivo”, ossia “la persona o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano il cliente e/o le persone fisiche per conto delle quali è realizzata un'operazione...”.

Analogha disposizione è vigente nell'ordinamento nazionale, sempre in tema di misure a contrasto del riciclaggio e del terrorismo (art.22, co.5 D.Lgs.n.231/2007, come modificato con D.Lgs. n. 90/2017).

Sebbene gli ambiti oggettivi di applicazione del Regolamento UE n.269/2014 e della Direttiva UE n.2015/849 siano indubbiamente differenti, si è dell'avviso che la logica sottesa all'art.3, co.6, lett. b) n.I di tale Direttiva possa essere utilizzabile a sostegno della tesi esposta, anche ai fini dell'analisi

interpretativa della disposizione recata dall'art.2, co.1 del Regolamento UE n.269/2014, posto che, in entrambe le situazioni disciplinate, la situazione presupposta è la stessa: il disponente il trust costituisce ex sé una figura che, unitamente alle altre figure che hanno un ruolo importante nella gestione o nelle finalità del trust (es. il trustee o i beneficiari), mantiene un legame significativo con i beni conferiti, essendo in grado di influenzarne, in un modo o nell'altro, la gestione.

Pertanto, si potrebbe ritenere che, ai fini delle misure di congelamento previste dal Regolamento UE n.269/2014, il disponente esercita, perlomeno indirettamente, la proprietà sui beni (la Direttiva UE 2015/849, all'art.3, co.6, lett. b) n.V, ipotizza la possibilità di “controllo sul trust attraverso la proprietà “diretta” o “indiretta”). Si potrebbe pertanto ritenere che, relativamente alla nozione di “appartenenza” introdotta dall'art.2, co.1 del Regolamento UE n.269/2014, la stessa si configuri non solo in caso di appartenenza formale o diretta del bene al soggetto designato, ma anche nei casi di “appartenenza sostanziale o indiretta”, in cui (come nell'ipotesi del trust), un soggetto (il disponente), pur non possedendo direttamente i beni conferiti né avendone la disponibilità o l'intestazione formale, è obiettivamente in grado di esercitare un'influenza sostanziale sui beni, vuoi perché è in grado di riacquisirne anche la proprietà formale (come detto, per scioglimento anticipato del Trust Fund ovvero per rifiuto o impossibilità di devoluzione ai beneficiari), vuoi perché, istituendo il trust e affidando la gestione ed il controllo a soggetti di sua fiducia, da lui scelti, è in grado preventivamente di orientarne l'utilizzo (e soprattutto la destinazione finale).

Anche laddove al quesito fosse data risposta negativa, ritenendosi invece che il criterio di collegamento dell'”appartenenza” postuli un univoco riferimento alla formale intestazione del bene, e dunque non possa ritenersi che il bene “appartenga” al disponente, si prospetta la possibilità di ritenere che al disponente possa comunque applicarsi il criterio di collegamento relativo all'appartenenza a persona (fisica o giuridica) associata al disponente.

Tale interpretazione sembra suffragata dal tenore letterale della disposizione, nella misura in cui essa dispone il congelamento non solo dei beni appartenenti ad una persona fisica o giuridica designata, ma anche di quelli appartenenti a persone fisiche o giuridiche (o entità o organismi) ad “essa associati”. L’inciso “ad essa associati” potrebbe fare riferimento a situazioni, come quella in esame, in cui il bene, pur essendo nominalmente non più intestato al soggetto indicato nell’allegato I, continui a mantenere, con quest’ultimo, un legame significativo, almeno finché il bene non sia stato trasferito ai beneficiari (uscendo quindi dal Trust Fund).

Nel caso del trust, la persona associata sarebbe, con tutta evidenza, il trustee, che sta amministrando i beni conferiti nell’interesse del disponente. La perdurante vigenza del programma incorporato nell’Atto Istitutivo non ridimensiona il fatto che tale programma sia stato voluto dal disponente, per realizzare un proprio interesse, e che gli amministratori del Trust (o le figura che poteri di rilievo nell’amministrazione del Trust) sono stati scelti dal disponente o, comunque, da soggetti in origine indicati dal disponente nell’Atto istitutivo.

In via ulteriormente alternativa, laddove si dovesse ritenere che nemmeno l’appartenenza a soggetto associato al disponente designato nell’Allegato I sia configurabile in caso di trust, si potrebbe ugualmente sostenere che il disponente si trovi comunque in una condizione di “controllo” rispetto ai beni conferiti (legittimando quindi l’adozione delle misure di congelamento ai sensi dell’art.2, co.1 del Regolamento UE n.269/2014), essendo in grado di spiegare un’influenza rilevante sui beni stessi. Tale influenza si potrebbe altresì desumere (oltre che dal potenziale “ritorno” in bonis) dalla stessa configurazione del trust (e anche del -OMISSIS- Trust), nel quale il disponente individua le figure rilevanti nella gestione e nell’amministrazione dei beni (trustee e protector) e i beneficiari stessi, risultando in definitiva determinante la sua volontà nell’assetto dei beni conferiti. Tale circostanza si realizzerebbe, pertanto, a prescindere dall’assenza in capo al disponente di

poteri di gestione e disponibilità diretta dei beni conferiti e dall'esclusione dello stesso dal novero dei beneficiari.

Peraltro, nella stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, la nozione di controllo è considerata in termini di “possibilità, conferita da diritti, contratti o altri mezzi, di esercitare un'influenza determinante” (cfr., Corte di Giustizia UE, sez.IV, 4.3.2020, n.10). Nel caso del trust (e anche del -OMISSIS- Trust), tale dovrebbe essere considerato- in quanto tale, ossia anche a prescindere dalla sussistenza di indizi atti a fare ritenere che il disponente eserciti, legalmente o in via di fatto, il controllo sui beni- il potere del disponente di istituire il trust e, nel relativo ambito, nominare le figure-chiave incaricate della gestione e della vigilanza, determinare il programma finale e fissare le regole di devoluzione dei beni.

Sul tema in ultimo evocato, ad avviso del Collegio remittente la situazione di controllo, in capo al disponente, prescinde dalla circostanza che, in forza di clausole contenute nell'Atto Istitutivo, nel corso del periodo di validità del trust possano verificarsi, per cause ordinarie o straordinarie, mutamenti nelle figure amministrative del trust, con particolare riguardo al trustee o al protector, atteso che i soggetti che dovessero eventualmente subentrare nella gestione del trust o, comunque, nello svolgimento di ruoli significativi, agiranno in forza di clausole stabilite dal disponente nell'Atto Istitutivo. Eventualmente, la Corte di Giustizia vorrà chiarire al ricorrere di quali presupposti si possa ritenere sussistente la condizione per cui il disponente “controlla” i beni anche in ipotesi di mutamento successivo (rispetto all'Atto Istitutivo) delle figure che detengono poteri amministrativi, a prescindere dal consenso del disponente e anche laddove non risulta che quest'ultimo mantenga poteri di gestione o utilizzo rispetto ai beni conferiti.

5. Questioni interpretative sottoposte

Alla luce di quanto esposto, il Collegio prospetta le seguenti questioni interpretative.

A) Se l'art.2, co.1 del Regolamento Ue n.269/2014 debba interpretarsi nel senso che la misura del congelamento può essere adottata anche in caso di beni o risorse conferiti in trust dal disponente indicato nell'Allegato I del Regolamento (persona designata o listata), da ritenersi quale soggetto cui il bene o le risorse appartengono;

B) (in caso di risposta negativa) Se l'art.2, co.1 del Regolamento Ue n.269/2014 debba interpretarsi nel senso che la misura del congelamento può essere adottata anche in caso di beni o risorse conferiti in trust dal disponente indicato nell'Allegato I del Regolamento (persona designata o listata), da ritenersi quale soggetto associato alla persona cui il bene o le risorse appartengono;

C) (in caso di risposta negativa) Se l'art.2, co.1 del Regolamento Ue n.269/2014 debba interpretarsi nel senso che la misura del congelamento può essere adottata anche in caso di beni o risorse conferiti in trust dal disponente indicato nell'Allegato I del Regolamento (persona designata o listata), da ritenersi quale soggetto che controlla il bene o le risorse.

6. Ai fini della più consapevole decisione della Corte di Giustizia - in ossequio alle Raccomandazioni poste all'attenzione dei giudici nazionali e relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale (2019/C 380/01) - alla stessa deve essere trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, oltre a copia conforme all'originale della presente ordinanza, copia dell'intero fascicolo di causa.

In particolare:

- l'invio della presente domanda di pronuncia pregiudiziale (e degli altri documenti correlati a tale domanda) andrà effettuato a mezzo dell'applicazione e-Curia (https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_78957/it/);
- una copia modificabile della presente domanda di pronuncia pregiudiziale (e degli altri documenti correlati a tale domanda) andranno trasmessi al seguente indirizzo: DDP-reffeCour@curia.europa.eu.

7. In attesa della pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, si rende necessario disporre, ai sensi dell'art. 79, comma 1, del cod. proc. amm., la sospensione del presente processo, riservando alla sentenza definitiva ogni pronuncia in rito, nel merito e sulle spese di giudizio.

8. Infine, deve rilevarsi che, in attesa della decisione della Corte di Giustizia e della durata della sospensione del giudizio che qui si dispone, per il principio di continuità della tutela cautelare, conservano efficacia le misure concesse con ordinanza n.4557/2022, pubblicata il 14.7.2022, restando in facoltà delle parti richiedere la concessione di ulteriori misure cautelari ove risultino effettivamente non più sufficienti quelle già disposte con la predetta ordinanza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), non definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe:

- rimette alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea le questioni pregiudiziali indicate in motivazione;
- ordina alla Segreteria della Sezione di trasmettere alla medesima Corte copia conforme all'originale della presente ordinanza, nonché copia integrale del fascicolo di causa;
- dispone, nelle more della pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la sospensione del presente giudizio;
- riserva alla sentenza definitiva ogni pronuncia in rito, nel merito e sulle spese e gli onorari di giudizio.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità dei soggetti ivi menzionati.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 8 febbraio 2023 e 14 marzo 2023, con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Luca Iera, Referendario

Igor Nobile, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Igor Nobile

IL PRESIDENTE

Francesco Riccio

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.