

**DIRITTO COMUNITARIO: Tribunale Amministrativo per il Lazio, Roma, Sezione Seconda, ordinanza 8 maggio 2024, n. 9124**

**1. DIRITTO COMUNITARIO - Unione europea – 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 - Regolamento di esecuzione (UE) 2022/396 del Consiglio del 9 marzo 2022 che attua il regolamento (UE) n. 269/2014 - Trust discrezionale non escutibile – Trust - Beneficiario del trust - Atto di godimento e disposizione dei beni e risorse - Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE.**

1. Sono rimesse alla Corte di giustizia dell'Unione europea le seguenti questioni pregiudiziali:

- se l'art. 2, comma 1, del regolamento UE n. 269/2014 osta ad un'interpretazione secondo la quale – in presenza di beni o risorse conferite in un trust discrezionale (il cui beneficiario sia listato nell'allegato I del suddetto regolamento UE) – detti beni e risorse vadano comunque considerati “appartenenti” al beneficiario del trust, ancorchè la legge nazionale applicabile al trust oppure anche una clausola convenzionale di salvaguardia inserita nell'atto istitutivo del trust vietino espressamente al beneficiario di compiere qualsiasi atto di godimento e disposizione dei beni e risorse oggetto di trust per tutto il periodo in cui egli risulterà inserito nell'allegato I del regolamento UE n. 269/2014, o comunque per tutto il periodo in cui la fruizione/disposizione di detti beni/risorse integri una violazione del diritto euro-unitario;

- in caso di risposta affermativa al primo quesito, se l'art. 2, comma 1, del regolamento UE n. 269/2014, osta ad un'interpretazione secondo la quale, in presenza di beni o risorse conferite in un trust discrezionale (il cui beneficiario sia listato nell'allegato I del suddetto regolamento UE), detti beni o risorse vadano comunque considerati soggetti al “controllo” del beneficiario del trust, ancorchè la legge nazionale applicabile al trust oppure anche una clausola convenzionale di salvaguardia inserita nell'atto istitutivo del trust vietino espressamente al beneficiario di compiere qualsiasi atto di godimento e disposizione dei beni/risorse oggetto di trust per tutto il periodo in cui egli risulterà inserito nell'allegato I del regolamento UE n. 269/2014, o comunque per tutto il periodo in cui la fruizione/disposizione di detti beni/risorse integri una violazione del diritto eurounitario.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Comando Generale della Guardia di Finanza e dell'Agenzia del Demanio;

Visto l'atto di intervento *ad adiuvandum* di -OMISSIS- -OMISSIS- -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 aprile 2024 la dott.ssa Eleonora Monica e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1) I FATTI PERTINENTI

1.1) -OMISSIS- -OMISSIS- -OMISSIS- (nel prosieguo anche “-OMISSIS- -OMISSIS-”) è una società con sede nelle -OMISSIS-, le cui azioni sono interamente detenute da -OMISSIS- -OMISSIS- -OMISSIS- (d'ora in poi “-OMISSIS- -OMISSIS-”) in qualità di -OMISSIS-ee di un trust discrezionale irrevocabile, denominato “-OMISSIS- -OMISSIS-”, istituito in data 28 febbraio 2022, regolato secondo le leggi delle -OMISSIS- e di cui l'unico soggetto beneficiario (“*beneficiary*”) è -

OMISSIS- -OMISSIS-, moglie di -OMISSIS--OMISSIS--OMISSIS- (in tal senso, la “*Declaration of -OMISSIS-*” in atti).

Tra le risorse conferite nel perimetro del -OMISSIS- -OMISSIS- vi è, dunque, anche il 100% del capitale sociale di -OMISSIS- -OMISSIS- e, per l’effetto, anche l’imbarcazione “*Sailing -OMISSIS-A*” -OMISSIS- (d’ora in avanti “-OMISSIS-”), di cui quest’ultima è l’unica proprietaria.

1.2) In data 9 marzo 2022, il Consiglio dell’Unione Europea ha emanato il regolamento di esecuzione (UE) 2022/396, in attuazione del Regolamento (UE) 269/2014, iscrivendo -OMISSIS--OMISSIS--OMISSIS- nell’elenco delle persone colpite dalle misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l’integrità territoriale, la sovranità e l’indipendenza dell’Ucraina.

1.3) In data 3 giugno 2022, anche -OMISSIS- -OMISSIS- è stata inclusa nella lista dei soggetti colpiti dalle misure restrittive di cui all’art. 2 Reg. (UE) 269/2014, giusto regolamento di esecuzione (UE) 2022/878.

1.4) Successivamente, con provvedimento dell’-OMISSIS- il Comitato di Sicurezza Finanziaria istituito presso il Dipartimento del Tesoro del Ministero dell’Economia e delle Finanze (nel prosieguo anche “CSF”) – previo accertamento del fatto che l’imbarcazione “*del valore stimato in circa 530 milioni di euro ... risulta di proprietà della -OMISSIS- -OMISSIS- -OMISSIS- con sede alle -OMISSIS- e il beneficiari owner è individuato in sig. -OMISSIS--OMISSIS--OMISSIS-*” e che “*-OMISSIS- -OMISSIS- -OMISSIS- risulta interamente detenuta dalla -OMISSIS- -OMISSIS- -OMISSIS-, in qualità di trustee di -OMISSIS- -OMISSIS-, con sede alle -OMISSIS-, il cui titolare effettivo risulta essere il sig. -OMISSIS--OMISSIS--OMISSIS-*” – ha disposto “*il congelamento della risorsa economica costituita dall’imbarcazione “-OMISSIS-” (-OMISSIS-), localizzate nel territorio italiano (nella città di -OMISSIS-)*” in forza del d.lgs. n. 109/2007, sul presupposto che quest’ultima rientri “*tra le risorse economiche destinatarie delle misure di congelamento, ai sensi dell’art. 2 del Reg. (UE) n. 269/2014*” in quanto sostanzialmente riconducibile in via indiretta ad -OMISSIS--OMISSIS--OMISSIS-.

## 2) LO SVOLGIMENTO DEL GIUDIZIO

2.1) Con ricorso notificato in data 9 maggio 2022, -OMISSIS- -OMISSIS- ha adito questo Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio al fine di ottenere, previa adozione di misure cautelari *ex artt.* 55 e 56 c.p.a., l’annullamento del summenzionato provvedimento di congelamento adottato dal CSF (prot. -OMISSIS- dell’-OMISSIS-).

2.2) In particolare, chiede la ricorrente l’annullamento dell’atto di congelamento, deducendo sostanzialmente che:

i) la non idoneità dell'imbarcazione ad essere "congelata" ai sensi della normativa europea, non costituendo una fonte di reddito e/o di utilità e, dunque, una "risorsa economica" bensì un bene destinato esclusivamente all'impiego o al consumo personale;

ii) la sostanziale violazione ed illegittima limitazione dell'esercizio del diritto di proprietà della ricorrente, che non rientra nella lista di persone fisiche e giuridiche sottoposte alle misure sanzionatorie di cui al Regolamento (UE) 269/2014, e successivi Regolamenti esecutivi tutelato dall'art. 17 della CEDU, contestando la riconducibilità dello -OMISSIS- "-OMISSIS-" a -OMISSIS--OMISSIS--OMISSIS- e/o -OMISSIS- -OMISSIS-, non detenendone quest'ultimi il controllo, neppure indiretto.

A tal ultimo proposito, parte ricorrente – pur riconoscendo che -OMISSIS- -OMISSIS- (soggetto listato) è il soggetto beneficiario del trust discrezionale denominato "-OMISSIS- -OMISSIS-" costituito nelle Isole -OMISSIS-, trust che controlla -OMISSIS- -OMISSIS- proprietaria dell'imbarcazione – obietta però che non sussiste, alcuna influenza o controllo, diretto o indiretto, da parte dei soggetti listati su -OMISSIS- -OMISSIS- o su -OMISSIS- -OMISSIS-, né i detti soggetti vantano alcun diritto di proprietà o possesso, direttamente o indirettamente, sui beni in trust ivi compresa l'imbarcazione per cui è causa, né hanno la disponibilità degli stessi, atteso che il diritto delle Isole -OMISSIS- che governa detto trust, nonché le stesse condizioni negoziali di quest'ultimo, da un lato impediscono al -OMISSIS-ee di distribuire al soggetto beneficiario (-OMISSIS- -OMISSIS-) qualsiasi utilità economica rinveniente dal trust, e dall'altro lato escludono qualsiasi potere del soggetto beneficiario di gestione e/o controllo del trust.

2.3) Più in particolare, parte ricorrente espone che:

a) in base alle leggi delle -OMISSIS- regolatrici del trust di cui si controverte, il trust medesimo è un trust discrezionale non escutibile ("*non-exhaustive discretionary trust*") il cui elemento distintivo rispetto ad altre tipologie di trust (quali, per esempio, i "*fixed trusts*") risiede nel fatto che la determinazione dei diritti spettanti al soggetto beneficiario è rimessa alla discrezionalità del trustee;

b) il beneficiario discrezionale del -OMISSIS- -OMISSIS- (-OMISSIS- -OMISSIS-) non ha, nel caso di specie il diritto di pretendere ed ottenere distribuzioni o pagamenti dal -OMISSIS-ee, né può dare istruzioni al -OMISSIS-ee per la gestione dei beni ovvero limitarne o condizionarne in alcun modo la discrezionalità gestoria, né - ancora - può, porre fine al trust prima della scadenza (2106) o fino a quel momento appropriarsi dei beni del trust; tutto ciò osterebbe – ad avviso della ricorrente – al riconoscimento della sussistenza dei presupposti che l'art. 2 del Regolamento UE n. 269/2014 impone ai fini del congelamento della risorsa economica, anche tenuto conto dei chiarimenti forniti al riguardo dalle "migliori pratiche" dell'UE adottate in data 27 giugno 2022;

c) tutti gli amministratori sia di -OMISSIS- -OMISSIS- che del -OMISSIS-ee (a cui è affidata l'amministrazione del -OMISSIS- -OMISSIS-) hanno assunto impegni personali per iscritto con i quali hanno confermato: (1) di aver introdotto adeguate misure di salvaguardia e procedure per garantire che non vi sia alcuna influenza o controllo sugli affari del -OMISSIS- o sui suoi beni da parte di una persona designata; (2) di non aver stipulato e di non stipulare alcun accordo che possa consentire a una persona designata di esercitare un controllo o un'influenza sugli affari del -OMISSIS- e/o sui suoi beni; (3) di non aver permesso e di non permettere alcun accordo che possa consentire a fondi o risorse economiche di essere messi a disposizione, direttamente o indirettamente, di o a beneficio di una persona designata; (4) di non aver permesso e di non permettere ai signori -OMISSIS-, fintanto che rimarranno designati, l'accesso e/o l'utilizzo della Nave (in tal senso gli "affidavit" versati in atti).

2.4) La ricorrente con successivi ricorsi per motivi aggiunti ha anche impugnato taluni successivi provvedimenti dell'Agenzia del demanio conseguenti all'avversato provvedimento di congelamento, (alcuni relativi al diniego di accesso all'imbarcazione al fine di constatare i danni accorsi alla stessa in occasione di un sinistro), eccependone l'illegittimità "derivata" oltre che vizi propri, comunque riconducibili alle doglianze già articolate in sede di ricorso introduttivo.

2.5) Le Amministrazioni pubbliche intimare si sono ritualmente costituite in giudizio, instando per la reiezione del gravame proposto avverso il provvedimento di congelamento del CSF prot. -OMISSIS- dell'-OMISSIS- e gli atti consenguenti. Esse hanno, in particolare, evidenziato – con riferimento al merito del gravame proposto – che *"il fatto che la legge delle -OMISSIS- regolatrice del -OMISSIS- vieti la distribuzione a favore del beneficiario o che questa sia impedita dalla "clausola di conformità" introdotta nell'atto istitutivo sono argomentazioni che non consentono di escludere la possibilità di utilizzo della risorsa congelata da parte del soggetto designato in quanto il trust è un negozio giuridico che si basa sulla volontà delle parti"* (cfr. pag. 5 della memoria del 6 marzo 2023). Hanno, inoltre, eccepito l'improcedibilità e/o l'inammissibilità di taluni dei motivi aggiunti proposti, in relazione all'essere oramai venuto meno l'interesse della ricorrente alla relativa contestazione in ragione del trovarsi ormai l'imbarcazione *"in mare in condizioni ottimali ed in piena sicurezza"*.

2.6) Con atto depositato in data 24 febbraio 2023, interveniva *ad adiuvandum* -OMISSIS- -OMISSIS-, interessata all'accoglimento del ricorso in considerazione della sua qualità di unico -OMISSIS-ee del -OMISSIS- -OMISSIS- di cui si discorre, peraltro evidenziando come la possibilità che l'imbarcazione in questione possa essere messa a disposizione di soggetti designati sia ulteriormente esclusa dalla risoluzione adottata da -OMISSIS- -OMISSIS- il 28 luglio 2023 (in atti), con cui ha deliberato che *"(1) Fintanto che saranno in vigore le sanzioni dell'UE nei confronti di (1) -OMISSIS- -OMISSIS- e/o (2)-OMISSIS- -OMISSIS-, il -OMISSIS-ee e V-OMISSIS- non metteranno*

*l'Imbarcazione a disposizione di alcuno di essi mentre lo stesso o la stessa sono sottoposti a sanzioni o di qualsivoglia altra persona sottoposta a sanzioni e non stipuleremo alcun accordo futuro con tali persone sottoposte a sanzioni in relazione all'uso o al possesso dell'Imbarcazione; (2) Fintanto che tali sanzioni dell'UE sono in vigore, il -OMISSIS-ee e V-OMISSIS- non effettueranno alcuna distribuzione, dal patrimonio del trust, relativa all'Imbarcazione o al suo uso o a beneficio di o sotto il controllo (direttamente o indirettamente) di qualsivoglia persona fisica o entità, se con tale distribuzione i trustee violino le leggi applicabili relative a qualsivoglia misura restrittiva adottata dall'Unione Europea nei confronti di tale persona fisica o entità”.*

2.7) Le resistenti, da ultimo, con memoria del 7 marzo 2024, hanno inoltre evidenziato che la definizione del merito della causa *de qua* involge una questione di interpretazione ed applicazione al caso di specie del Regolamento UE n. 269/2014, la cui risoluzione costituisce il necessario antecedente logico-giuridico per la decisione del Tribunale nazionale adito, ponendosi pertanto in quel rapporto di pregiudizialità necessaria che, ai sensi dell'art. 267 TFUE, potrebbe consentire al Tribunale di rimettere la questione alla CGUE.

### 3) RILEVANZA DELLA QUESTIONE

3.1) Il Collegio ritiene che la questione pregiudiziale della corretta interpretazione e applicazione del Regolamento UE n. 269/2014 – con particolare riguardo alle risorse economiche rientranti in trust ultimamente destinati a soggetti beneficiari, tanto più se negozialmente impossibilitati a goderne fintantoché gli stessi risultano inseriti nell'elenco di cui all'art. 2 Reg. (UE) 269/2014 – sia assolutamente rilevante ai fini della decisione della presente controversia.

### 4) LA NORMATIVA EURO-UNITARIA

4.1) Il provvedimento di congelamento 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”.*

4.2) 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 (ove figurano le persone fisiche identificate a norma dell'art. 2 della decisione -OMISSIS- 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”, nonché le persone fisiche o giuridiche, le entità e gli organismi ad essi associati).*

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”.

4.3) L'autorità amministrativa ha infatti ritenuto che l'imbarcazione di proprietà della società ricorrente (-OMISSIS- -OMISSIS-) fosse in realtà riconducibile, quale titolare effettivo, ad un soggetto incluso nella lista di cui all'allegato del Regolamento UE n.269/2014.

#### 5) LA NORMATIVA NAZIONALE

5.1) In attuazione della direttiva UE n. 2005/60/CE, lo Stato Italiano ha adottato il D.Lgs. n. 109 del 22 giugno 2007. Con tale normativa, lo Stato Italiano 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 comma 6 del citato articolo, ad adottare le misure di congelamento disposte dalle Nazioni Unite, dall'Unione Europea e dal Ministro dell'economia e delle finanze ai sensi della vigente normativa.

5.2) Nella fattispecie in esame, il Comitato di Sicurezza Finanziaria, legittimato all'adozione del provvedimento impugnato sulla base dell'art. 3, comma 6, D.Lgs. n.109/2007, ha ritenuto che l'imbarcazione -OMISSIS- di proprietà della società ricorrente (-OMISSIS- -OMISSIS-), in quanto controllata i da un trust (-OMISSIS- -OMISSIS-) il cui beneficiario è una persona designata, fosse in realtà sostanzialmente riconducibili a quest'ultima, sia pure in via indiretta.

5.3) 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 giuridica 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”.

5.4) Va osservato, infine, che nell'ordinamento nazionale la possibilità di utilizzare lo strumento del trust è previsto dalla legge-OMISSIS-64 del 16 ottobre 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, comma 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 -OMISSIS-ee nell'interesse di un beneficiario o per un fine specifico”.

#### 6) RAGIONI DEL RINVIO PREGIUDIZIALE EX ART. 267 TFUE

6.1) La Sezione ritiene che debba essere disposto un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. L'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede infatti 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*». Si precisa, a tal riguardo, che questa Sezione ha già rimesso una questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea in relazione al Regolamento UE n. 269/2014, ma con riferimento ad una fattispecie *diversa* rispetto a quella che occupa ora questo Collegio, atteso che in quel caso il soggetto inserito nell'allegato I del Regolamento Ue n. 269/2014 non era il beneficiario del trust, bensì il disponente (cfr. TAR Lazio, sez. II, ordinanza 11 aprile 2023, n. 6256).

6.2) Nella fattispecie ora in esame, questo Tribunale solleva un dubbio interpretativo sulle disposizioni recate dall'art. 2, comma 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, nel caso in cui il soggetto "listato" sia il beneficiario del trust.

6.3) Nel caso in esame, come detto, il soggetto inserito nell'allegato I del Regolamento Ue n. 269/2014 (-OMISSIS- -OMISSIS-) risulta *beneficiario* di un trust (-OMISSIS--OMISSIS-) che ha la proprietà sostanziale della società odierna ricorrente (-OMISSIS- -OMISSIS-), senza che - stando a quanto emerge dalle acquisizioni processuali - il suddetto beneficiario abbia alcun potere di utilizzazione e/o distribuzione e/o gestione e/o controllo delle risorse economiche devolute nel trust.

6.4) 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 beneficiario del trust che – in forza della legge regolatrice del trust e di espresse pattuizioni negoziali inserite nell'atto costitutivo stesso del trust – sia impossibilitato a utilizzare e gestire le risorse economiche del trust.

6.5) Si osserva, in proposito, che il -OMISSIS- -OMISSIS- venuto in rilievo nel caso di specie è costruito secondo il consueto schema del trust: i beni conferiti dal disponente vengono nominalmente intestati al -OMISSIS-ee, il quale li amministra e gestisce in base all'atto istitutivo e in ossequio alle relative regole (conformi a quelle della legge regolatrice).

6.6) La questione sottoposta con il presente rinvio pregiudiziale è se i beni, le risorse e i rapporti oggetto di conferimento in un trust discrezionale possano essere ritenuti comunque "appartenenti" al beneficiario del trust (sebbene lo stesso non sia utilizzatore o gestore dei beni conferiti) ovvero se essi possano essere ritenuti quantomeno "controllati" dal beneficiario stesso; in caso di risposta affermativa al suddetto quesito, le misure di congelamento previste dall'art. 2, comma 1, del Regolamento UE n.269/2014, potrebbero doversi applicare anche ai beni e alle risorse conferite in un trust che è destinato ad un beneficiario iscritto nell'Allegato I del Regolamento Ue n. 269/2014.

6.7) 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 un trust discrezionale.

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

6.9) Giova aggiungere che 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 -OMISSIS-ee.

6.10) Riguardo a tale formale passaggio della proprietà dei beni conferiti, si potrebbe infatti ritenere che l'intestazione formale al -OMISSIS-ee 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 non soltanto del -OMISSIS- ma anche del -OMISSIS-ee). È 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 -OMISSIS-ee *“avviene a titolo gratuito ma non determina effetti traslativi, poiché non ne comporta l'attribuzione definitiva allo stesso -OMISSIS-ee, 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).

6.11) Applicando tale logica, si dovrebbe giocoforza ritenere che il bene (o la risorsa) conferito in un -OMISSIS- non fuoriesca stabilmente dal patrimonio del disponente, talché 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, osterebbe all'applicazione delle misure di congelamento al beneficiario, fintantoché il bene non gli sia stato trasferito.

6.12) Ma anche volendo considerare il dato formale, ossia che, per effetto dell'istituzione del trust, il conferimento dei beni determini l'intestazione formale del bene in capo al -OMISSIS-ee, quest'ultimo resta comunque un soggetto diverso rispetto al beneficiario. Opinando, dunque, nel senso che il conferimento dei beni in trust determini il formale passaggio di proprietà al -OMISSIS-ee, sia pure senza confusione con le proprietà personali di quest'ultimo, 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” in qualche misura al beneficiario, quanto meno in modo concorrente con il -OMISSIS-ee e il -OMISSIS- (o eventualmente in modo esclusivo), rendendo quindi il beneficiario assoggettabile alle misure di congelamento previste dall’art. 2, comma 1, del Regolamento UE n. 269/2014, nonostante il -OMISSIS- vieti (in virtù di apposita clausola inserita nel proprio atto istitutivo) qualsiasi passaggio di beni al beneficiario finché quest’ultimo sia inserito nell’Allegato I del suddetto Regolamento.

6.13) Tale ipotesi interpretativa viene sottoposta 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 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 -OMISSIS- Fund, nelle quali il bene risulti nominalmente intestato ad un soggetto diverso (il -OMISSIS-ee), ma sia ultimativamente destinato ad un beneficiario inserito nel suddetto Allegato I, ancorché quest’ultimo non possa concretamente goderne fin quando è iscritto in detto Allegato. Tale interpretazione potrebbe essere suffragata anche 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 ricomprendere situazioni (come quella in esame) in cui il bene è nella disponibilità di un soggetto che – pur non essendo inserito nell’Allegato I del Regolamento UE n. 269/2014 – ha però un legame significativo con un soggetto invece inserito in detto Allegato.

Conseguentemente – aderendo ad una nozione di “associazione” comprensiva di tutte le situazioni in cui la persona designata e la persona “associata”, pur non facendo parte di enti associativi comuni come società o associazioni, comunque mostrino di condividere i medesimi scopi e agiscano in modo coordinato per conseguirli - il -OMISSIS-ee potrebbe essere considerato come una figura “associata” al beneficiario del trust inserito nell’Allegato I del Regolamento UE n. 269/2014, in quanto avente con quest’ultimo un legame significativo e qualificato, peraltro comprovato dall’incontestabile obbligo del -OMISSIS-ee di amministrare i beni oggetto di trust nell’interesse esclusivo del beneficiario.

E’, quindi, lo stesso tenore letterale della norma che sembrerebbe deporre per una interpretazione ampia del “criterio di collegamento” tra il soggetto designato e il fondo o la risorsa economica, dunque non circoscritto alle sole fattispecie in cui sia rinvenibile in capo al soggetto listato un diritto

di proprietà o la titolarità di posizioni giuridiche che legittimino il compimento di atti negoziali, bensì comprensivo anche di situazioni di fatto che comunque consentano al soggetto di avere una qualche disponibilità o controllo del bene.

6.14) 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 finché i beni non vengano definitivamente assegnati a soggetti completamente “terzi”, costituirebbe, d'altra parte, uno strumento agevolmente utilizzabile per eludere la norma introdotta a tale scopo nell'ordinamento europeo. Ben si comprende, pertanto, come una siffatta interpretazione estesa dell'ambito applicativo del citato art. 2 appaia in linea con la *ratio* della disciplina dello stesso Regolamento n. 269/2014, per l'appunto, consistente nella necessità di impedire che un soggetto listato possa, mediante il ricorso a strumenti giuridici che escludono l'imputabilità formale della risorsa al soggetto listato, eludere le misure restrittive imposte continuando così a disporre e/o a beneficiare, sostanzialmente, della stessa risorsa.

In tal senso sembra deporre anche il parere al riguardo reso dalla Commissione europea il 19 giugno 2020, in cui si afferma come, nel contesto in esame, vi sia il pericolo - già evidenziato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella sentenza del 13 marzo 2012, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-:-OMISSIS-, ivi richiamata - *“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”*, nella considerazione 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 ultimi”* e che tale equiparazione possa essere esclusa solo laddove *“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”*.

6.15) L'assunto secondo cui il beneficiario avrebbe comunque 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, comma 6, lett. b) n. iv), in caso di trust il beneficiario 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...*". Analoga disposizione è vigente nell'ordinamento nazionale, sempre in tema di misure a contrasto del riciclaggio e del terrorismo (art. 22, comma 5, D. Lgs. n. 231/2007, come modificato con D. Lgs. n. 90/2017).

6.16) 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, comma 6, lett. b) n. iv) di tale Direttiva possa essere utilizzabile a sostegno della tesi esposta, anche ai fini dell'analisi interpretativa della disposizione recata dall'art. 2, comma 1, del Regolamento UE n.269/2014, posto che in entrambe le fattispecie disciplinate la situazione presupposta è la stessa: tutti i soggetti coinvolti nel trust (il disponente, il -OMISSIS-ee e il beneficiario) mantengono un legame significativo con i beni conferiti, essendo in grado di influenzarne in un modo o nell'altro la gestione.

6.17) Pertanto, si potrebbe ritenere che, ai fini delle misure di congelamento previste dal Regolamento UE n. 269/2014, il beneficiario – quantunque negozialmente impossibilitato a partecipare alla concreta distribuzione degli utili rinvenienti dalle risorse economiche conferite nel trust – eserciti indirettamente la proprietà su dette risorse (la Direttiva UE 2015/849, all'art. 3, comma 6, lett. b), n. V, ipotizza la possibilità di un “*controllo sul trust attraverso la proprietà diretta o indiretta o attraverso altri mezzi*”). Si potrebbe pertanto ritenere che, relativamente alla nozione di “appartenenza” introdotta dall'art. 2, comma 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 beneficiario) - pur non possedendo direttamente i beni conferiti e non avendone la disponibilità o l'intestazione formale in virtù di espresso divieto pattiziamente inserito nell'atto costitutivo del trust - è obiettivamente in grado di esercitare un'influenza sostanziale sui beni, essendo egli il destinatario finale di questi ultimi, destinatario finale il cui interesse sostanziale costituisce il principale criterio guida del -OMISSIS-ee nell'attività di gestione del trust.

Il conferimento in trust della risorsa non reciderebbe, dunque, il legame di appartenenza sostanziale tra la risorsa e il soggetto listato e, dunque, non escluderebbe la possibilità di adottare misure di *asset freeze* in base all'art. 2 del Regolamento UE n. 269/2014.

6.18) In via alternativa, anche laddove si dovesse ritenere che la nozione di “appartenenza” non si addica al beneficiario (soprattutto ove si consideri che i beni oggetto di trust sono formalmente imputati al -OMISSIS-ee), si potrebbe ugualmente sostenere che il beneficiario si trovi comunque in una condizione di “controllo” rispetto ai beni conferiti (legittimandolo quindi ad essere inciso da misure di congelamento ai sensi dell'art. 2, comma 1 del Regolamento UE n.269/2014), essendo in grado di spiegare un'influenza rilevante sui beni stessi. Tale influenza si potrebbe desumere ancora una volta dalla stessa configurazione del trust (e anche del -OMISSIS- -OMISSIS- venuto in rilievo

nel caso di specie), nel quale il criterio guida dell'intera attività di gestione del trust posta in essere dal -OMISSIS-ee è proprio l'interesse sostanziale del beneficiario, risultando in definitiva determinante la volontà di quest'ultimo nell'assetto dei beni conferiti. Tale circostanza si realizzerebbe, pertanto, a prescindere dall'assenza in capo al beneficiario di poteri di gestione e disponibilità diretta dei beni conferiti.

6.19) 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- -OMISSIS-), l'obbligo del -OMISSIS-ee di gestire le risorse economiche oggetto di trust nell'interesse esclusivo del beneficiario potrebbe da solo significare che il beneficiario esercita un'influenza determinante sui beni (a prescindere quindi dalla sussistenza di indizi atti a far presumere che il beneficiario eserciti legalmente o in via di fatto il controllo su detti beni) bastando quindi a radicare il requisito del “controllo” dei beni conferiti.

## 7) LE QUESTIONI PREGIUDIZIALI UE

7.1) Alla luce di quanto esposto, il Collegio prospetta le seguenti questioni interpretative:

- *“se l'art. 2, comma 1, del Regolamento Ue n. 269/2014, osta ad un'interpretazione secondo la quale – in presenza di beni o risorse conferite in un trust discrezionale (il cui beneficiario sia listato nell'Allegato I del suddetto Regolamento UE) – detti beni e/o risorse vadano comunque considerati “appartenenti” al beneficiario del trust, ancorchè la legge nazionale applicabile al trust (o anche una clausola convenzionale di salvaguardia inserita nell'atto istitutivo del trust) vietino espressamente al beneficiario di compiere qualsiasi atto di godimento e disposizione dei beni/risorse oggetto di trust per tutto il periodo in cui egli risulterà inserito nell'Allegato I del Regolamento Ue n. 269/2014, o comunque per tutto il periodo in cui la fruizione/disposizione di detti beni/risorse integri una violazione del diritto euro-unitario;*

- *“in caso di risposta affermativa al primo quesito, se l'art. 2, comma 1, del Regolamento Ue n. 269/2014, osta ad un'interpretazione secondo la quale – in presenza di beni o risorse conferite in un trust discrezionale (il cui beneficiario sia listato nell'Allegato I del suddetto Regolamento UE) – detti beni e/o risorse vadano comunque considerati soggetti al “controllo” del beneficiario del trust, ancorchè la legge nazionale applicabile al trust (o anche una clausola convenzionale di salvaguardia inserita nell'atto istitutivo del trust) vietino espressamente al beneficiario di compiere qualsiasi atto di godimento e disposizione dei beni/risorse oggetto di trust per tutto il periodo in cui egli risulterà inserito nell'Allegato I del Regolamento Ue n. 269/2014, o comunque per tutto il periodo in cui la fruizione/disposizione di detti beni/risorse integri una violazione del diritto euro-unitario.*

## 8) ISTRUZIONI AI FINI DELLA RIMESSIONE DELLE QUESTIONI PREGIUDIZIALI ALLA CGUE

8.1) 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 (-OMISSIS-) - 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/](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.

8.2) Il Collegio dispone altresì l'anonimato e la tutela della riservatezza dei soggetti coinvolti nella presente vicenda nell'ambito dell'instaurando procedimento di domanda pregiudiziale, ai sensi dell'art.95 del "*Regolamento di procedura per i giudizi presso la Corte di Giustizia*"; conformemente a quanto previsto dall'art. 22 delle Raccomandazioni per la formulazione delle domande di pronuncia pregiudiziale, la Segreteria è invitata comunque a trasmettere, a beneficio della Corte e dei suoi uffici, sia la versione anonimizzata che quella integrale della presente ordinanza;

8.3) 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.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda):

- rimette, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 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, nel rispetto delle modalità riportate in motivazione;

- sospende il processo fino alla definizione del giudizio sulla questione pregiudiziale e con riserva, all'esito, di ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese;

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 nella camera di consiglio del giorno 10 aprile 2024 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Eleonora Monica, Consigliere, Estensore

Igor Nobile, Referendario