

Internal and External security: la Corte si pronuncia sulla natura del congelamento dei beni

di Andrea Bianco

Title: *Internal and External security: The Court takes position on the nature of the freezing of asset*

Keywords: Smart Sanctions; Regulation (EC) No 1210/2003; Freezing of asset.

1. – L'inizio del conflitto armato in Ucraina ha visto l'Unione Europea adottare svariate sanzioni nei confronti della Russia e misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche, legate al regime al potere. Nella sentenza in commento, la Corte è chiamata a pronunciarsi sulla natura del congelamento dei beni, strumento spesso usato dall'Unione Europea e dall'Organizzazione di Sicurezza delle Nazioni Unite, al fine di perseguire obiettivi di politica estera. Nello specifico, alla Corte è chiesto di chiarire se il *freezing of asset*, disposto con reg. CE n. 1210/2003 produca l'effetto di far uscire i beni dal patrimonio dell'interessato.

In particolare, nella causa c-753/21, la società Instrubel chiede l'esecuzione di due sequestri, nei confronti della Repubblica d'Iraq (a questa notificati), relativi ai fondi della società Montana Management, destinataria della misura di congelamento dei beni, disposta dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ed attuata dall'Unione Europea con il suddetto regolamento.

La società Montana Management agisce innanzi al Tribunale di Bobigny (*Tribunal de grande instance de Bobigny*), lamentando la mancata notificazione dei sequestri, che ne determinerebbe l'inefficacia e la nullità, risultando vittoriosa sia in primo grado, sia in appello. Infatti, come affermato dal giudice francese, poiché i verbali di sequestro indicavano come debitore lo Stato iracheno e le sue entità, tra cui la Montana Management, quest'ultima doveva essere considerata debitrice e ricevere notifica del sequestro. La società Instrubel ricorre allora innanzi alla *Cour de Cassation*, la quale si interroga sulla proprietà dei beni oggetto di misure restrittive, alla luce del reg. CE n. 1210/2003, che ne prevede il trasferimento al meccanismo istituito per sostituire il Fondo di sviluppo per l'Iraq. Ritenendo che la soluzione di tale questione fosse necessaria a risolvere la controversia, il giudice francese, con rinvio pregiudiziale, chiede alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea se gli artt. 4 e 6 del regolamento considerato debbano interpretarsi nel senso che, il congelamento determini il trasferimento immediato della proprietà delle risorse al Fondo, ovvero che gli stessi restino di proprietà della società destinataria, sino alla successiva decisione di trasferimento. Inoltre, qualora sia accolta la prima linea interpretativa, chiede se sia necessaria l'autorizzazione dello Stato competente, al fine di applicare misure prive di effetto attributivo, ovvero se tale autorizzazione sia necessaria solo per sbloccare il fondo.

Nella seconda causa, c-754/21, la società Heerema fa eseguire sequestri conservativi, poi convertiti in atti di pignoramento, contro beni detenuti dalla società Montana Management, che impugna i suddetti atti, risultando soccombente in primo grado, quanto in appello. La società Montana Management propone così ricorso per cassazione, contestando che il congelamento comporti il trasferimento della proprietà dei beni all'Iraq e ritenendo necessario, ai fini della conversione in pignoramento, l'autorizzazione dello Stato competente, *ex art. 6 del reg. CE n. 1210/2003*. La *Cour de Cassation* formula rinvio pregiudiziale, sottoponendo alla Corte un quesito analogo a quello della causa c-753/21.

2. – L'analisi della sentenza impone, innanzitutto, una ricostruzione delle fonti giuridiche rilevanti, soprattutto perché esse appartengono a ordinamenti giuridici diversi, che inevitabilmente si intersecano; difatti, l'ordinamento internazionale è caratterizzato dalla c.d. *systemic integration*, per cui nessuna norma vive "in a vacuum" (General Assembly, Report of the Study Group of the International Law Commission, *Fragmentation Of International Law: Difficulties Arising From The Diversification And Expansion Of International Law*, A/CN.4/L.702, 18 July 2006).

Nello specifico, vengono in rilievo la Risoluzione 1483 (2003), del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, norma vincolante di diritto internazionale, il reg. CE n. 1210/2003 dell'Unione Europea e le relative norme dei Trattati che ne fondano l'adozione, ed il diritto nazionale francese.

Con riguardo al diritto internazionale, la Risoluzione 1483 (2003), preso atto della creazione di un Fondo di sviluppo per l'Iraq e definiti i suoi scopi, dispone, in capo agli Stati membri dell'Organizzazione, l'obbligo di procedere al congelamento di tutti i fondi, beni finanziari, risorse economiche riferibili al governo iracheno *Ba'th* ovvero a Saddam Hussein o soggetti a questi collegati, ed immediatamente a trasferire gli stessi al Fondo menzionato (Art. 23) La Risoluzione del Consiglio di Sicurezza si iscrive nel novero delle misure non implicanti l'uso della forza, disciplinate dall'articolo 41 del Capitolo VII della Carta di San Francisco, dirette a garantire la pace e la sicurezza internazionale.

Per quanto concerne il diritto dell'Unione Europea, assume importanza il Regolamento 1210/2003, che dispone restrizioni alle relazioni economiche e finanziarie con l'Iraq ed abroga il reg. CE n. 2465/1996, come modificato dal reg. CE n. 1799/2003. Più precisamente, il reg. CE n. 1210/2003 dispone, all'articolo 4, il congelamento di fondi e risorse economiche di proprietà o in possesso di Saddam Hussein o di persone fisiche o giuridiche ad esso collegate. Tali fondi dovranno essere trasferiti al meccanismo istituito per sostituire il Fondo di sviluppo per l'Iraq, secondo quanto stabilito dalle Risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, salvo siano sbloccati dall'autorità nazionale competente, sussistendone i presupposti indicati dal regolamento (Art. 6). Sono esentati da siffatto trasferimento i fondi e le risorse economiche oggetto di un privilegio legale sorto prima del 22 maggio 2003, ovvero di sentenza pronunciata prima di tale data (considerando 4, reg. CE 1799/2003). Rileva altresì il reg. CE n.785/2006, che inserisce nell'elenco dei soggetti destinatari dell'*asset freeze* la società Montana Management, quale associata al regime di Saddam Hussein.

I Regolamenti menzionati discendono dalla posizione comune 2003/495/PESC del Consiglio, che adotta sanzioni e misure restrittive nei confronti dell'Iraq e delle persone fisiche e giuridiche legate a Saddam Hussein. Al riguardo, si rammenta che l'adozione di misure restrittive va inquadrata nel contesto degli artt. 75 e 215 del TFUE; la prima disposizione consente al Parlamento ed al Consiglio, per contrastare il fenomeno del terrorismo internazionale, di adottare misure amministrative dirette a congelare beni di persone fisiche e organismi non statali, seguendo la procedura legislativa ordinaria; la seconda prevede l'adozione, attraverso procedure speciali operanti in ambito

PESC, di sanzioni economiche contro Stati e di misure restrittive, quali il congelamento dei beni, nei confronti di persone fisiche e giuridiche, in attuazione delle decisioni adottate *ex art. 29 TUE*, al fine di perseguire gli obiettivi e di preservare i valori individuati dai Trattati.

Infine, il diritto processuale civile francese (art. R. 523-3, *Code des procédures civiles d'exécution*) prescrive, a pena di inefficacia del sequestro conservativo, la notifica di diversi atti, tra i quali il verbale di sequestro, al debitore.

3. – Nella sentenza in commento, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea conferma la natura cautelare del *freezing of asset*, chiarendo che lo stesso produce il mero effetto di cristallizzare il patrimonio del destinatario, impedendo che si verifichino alterazioni dello stesso, salvo i casi espressamente stabiliti dal Regolamento che le dispone.

La Corte perviene a tale decisione ritenendo che, alla luce del combinato disposto degli articoli 4 e 6 del reg. CE n.1210/2003 il congelamento dei fondi e il trasferimento al Meccanismo debbano considerarsi due fasi distinte. Tale considerazione emerge, in primo luogo, dal dettato dell'articolo 6 – conforme alla UNSCR 1483 (3003) – che disciplina l'ipotesi di sblocco dei fondi, mediante autorizzazioni delle autorità nazionali competenti, in presenza di particolari presupposti. Ciò vale a dire che, al fine di conferire alla disposizione effetto utile, risulta necessario ritenere che il trasferimento non avvenga automaticamente. Il trasferimento, subordinato all'assenza delle condizioni di cui all'articolo 6, concretizza una fase successiva e separata rispetto a quella del congelamento, come emerge dal considerando 5 del Regolamento. Ancora, con riguardo alla natura del congelamento, la Corte riafferma il suo carattere di misura cautelare, temporanea e reversibile, non diretta a privare i destinatari della proprietà dei beni congelati. Il congelamento, pertanto, non incide sulla proprietà dei beni oggetto della misura, che restano nel patrimonio dell'interessato.

La pronuncia della Corte è coerente con la precedente giurisprudenza. Già in passato, infatti, essa aveva affermato che le misure restrittive non sono volte a privare il destinatario della proprietà dei beni (Corte giust., sent. 3-9-2008, c-402/05 P e c-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat International Foundation*, p.to 358), ma perseguono una finalità meramente cautelare e preventiva (Corte giust., sent. 14-3-2017, c-158/14, p.to 84; Corte giust., sent. 18-7-2013, c-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, *Kadi*, p.ti 130, 132; Corte giust., sent. 31-1-2019, c-225/17 P, p.to 59), che si traduce nell'immobilizzazione del patrimonio del destinatario, impedendo ogni alterazione dello stesso (Corte giust., sent. 5-3-2015, c-220/14 P, *Ezz*, p.to 113).

Tale interpretazione discende dal dettato dei regolamenti adottati in materia, diretto a limitare al massimo il numero di operazioni economiche relative al patrimonio oggetto del congelamento (Corte giust., sent. 11-11-2021, c-340/20 P, p.ti 42, 43). Limite che risulta preordinato allo scopo di perseguire, in linea generale, i valori e gli scopi sanciti dai trattati, da cui discendono specifici obiettivi fissati da ogni singola decisione di adozione.

Sul punto, la Corte di Giustizia ha più volte enfatizzato il ruolo strumentale delle misure volte a prevenire o disincentivare la commissione di determinati atti (Corte giust., sent. 21-12-2011, c-72/11, *Afrasiabi e a.*, p.ti 44-48) e che non si configurano quali sanzioni – men che meno sanzioni penali (Conclusioni dell'avvocato generale *Bot*, 19-3-2013, c-584/10 P, c-593/10 P e c-595/10 P, p.ti 67, 68). Benché abbia spesso affermato che le misure restrittive adottate nei confronti di privati inevitabilmente comprimono il loro diritto di proprietà (Corte giust., sent. 3-9-2008, c-402/05 P e c-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat International Foundation*; Corte giust., sent. 28-3-2017, c-72/15, *Rosneft*), la Corte ha altrettante

volte chiarito che tali misure non sono in alcun modo intese a privare il soggetto della proprietà del bene (Corte giust., sent. 11-11-2021, c-340/20 P, p.to 48). Infatti, tali misure non incidono sulla consistenza patrimoniale dell'interessato, ma perseguono unicamente finalità preventive, connesse agli obiettivi di politica estera dell'Unione Europea.

4. – La pronuncia in commento invita a riflettere sul fenomeno delle *targeted sanctions*, che si iscrive nell'ambito delle misure adottate dall'ONU, dall'Unione Europea ed altresì dagli Stati, al fine di perseguire specifici obiettivi, tra cui la lotta al terrorismo internazionale, quale particolare minaccia a pace ed alla sicurezza internazionale (S. Poli, *Le misure restrittive autonome dell'Unione europea*, Napoli, 2019; F. Spera, *Dalle sanzioni generali alle smart sanctions: evoluzione e impatto del fenomeno sanzionatorio nel diritto internazionale e la natura delle misure restrittive europee*, in *Rivista di studi su pace e diritti umani*, 1, 2022); L. Borlini, *L'Unione Europea: attore 'globale' nella protezione e promozione dei diritti umani? Limiti e prospettive*, in questa *Rivista*, 4, 2016). Tale fenomeno, che si sostanzia nell'adozione di misure nei confronti di persone fisiche o giuridiche connesse a Stati, ovvero ad organismi non statali, si sviluppa in seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite, quale evoluzione delle misure non implicanti l'uso della forza, *ex art. 41* della Carta di San Francisco. Per tal via, è stata assicurata la conformità con la Carta agli atti del Consiglio di Sicurezza, diretti a disincentivare comportamenti lesivi della pace e della sicurezza internazionale, senza pregiudicare gli interessi dei cittadini del paese colpito dalle misure "classiche" (L. Pasculli, *Le misure di prevenzione del terrorismo e dei traffici criminali internazionali*, Padova, 2012). Nello specifico, preso atto del carattere non esaustivo dell'elenco di cui all'articolo 41 della Carta, il Consiglio potrebbe adottare misure individuali, quali quelle di cui alla Risoluzione 1483/2003 (Security Council Report, Special Research Report, n. 1, 2008). Tale sviluppo ha condotto all'adozione di *targeted sanctions* contro *non-state actors* (S. Poli, *Effective Judicial Protection and Its Limits in the Case Law Concerning Individual Restrictive Measures in the European Union*, in E. Neframi, M. Gatti (Eds.), *Constitutional Issues of EU External Relations Law*, Lussemburgo, 2018)

Analoga evoluzione si è verificata in seno all'Unione Europea (M. E. Bartoloni, S. Poli, *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021; M. Barbano, *Le sanzioni dell'Unione europea alla Federazione Russa per il conflitto in Ucraina. Primo inquadramento e principali conseguenze per il settore aeronautico e aerospaziale*, in AA.VV., *Quaderni AISDUE*, 1, Napoli, 2022, 169 ss.), la quale, dal primo decennio del 2000, ha intensificato la sua azione internazionale, adottando sanzioni nei confronti di Stati (art. 29 TUE; art. 215, par. 1 TFUE) e misure restrittive nei confronti di individui o organismi non statali (Art. 29 TUE; Artt. 75, 215, par. 2 TFUE; Comitato Politico e di Sicurezza, *Principi di base sul ricorso a misure restrittive*, 2004; Consiglio dell'Unione Europea, *Orientamenti sull'attuazione e valutazione delle misure restrittive*, 2018), al fine di perseguire gli obiettivi e tutelare i valori sanciti dei trattati (Artt. 2, 3, 21, 22 TUE).

Nell'ambito di tali obiettivi, si iscrive l'azione dell'Unione per la pace, che si è spesso tradotta nell'adozione di misure volte a fronteggiare il terrorismo internazionale. Sul punto, alla luce del combinato disposto degli articoli 75 e 215 TFUE, emerge uno stretto legame tra sicurezza interna ed esterna dell'Unione. Infatti, seppur l'articolo 215 TFUE sia preordinato alla tutela degli scopi di politica estera dell'Unione, esso consente altresì l'adozione di provvedimenti che, come quelli di cui all'articolo 75, realizzano l'effetto di "garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione" (Art. 67 TFUE), configurandosi quale strumento idoneo a prevenire i pericoli connessi al terrorismo. Allo stesso tempo, l'adozione di "misure amministrative" (Art. 75 TFUE) risulta strumento idoneo a disincentivare condotte capaci di pregiudicare la pace e la sicurezza internazionale,

coerentemente con gli obiettivi perseguiti in ambito PESC (R. A. Wessel, L. Marin, C. Matera, *The external dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, in C. Eckes, T. Konstadinides (Eds.), *Crime within the Area of Freedom, Security and Justice: A European Public Order*. Cambridge University Press, 2011). Malgrado il carattere complementare degli scopi perseguiti dalle norme, deve rilevarsi che si tratta di due politiche differenti, con diversa sfera di applicazioni, e che pertanto non si pongono in un rapporto di specialità (Corte giust., sent. 19-7-2012, c-130/10).

5. – L'azione esterna dell'Unione europea, per quanto riguarda l'adozione di misure restrittive, in una prima fase, si è tradotta nell'attuazione delle risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza (M. Vellano, *La costruzione di una leadership mondiale dell'Unione europea attraverso il rafforzamento della sua politica di sicurezza e di difesa comune*, in AA.VV., *Quaderni AISDUE serie speciale*, Atti del Convegno "L'Unione europea dopo la pandemia" – Bologna, 4-5 novembre 2021, 1, Napoli, 2022, 255 ss.; A. Bassu, *Il mantenimento della pace nel diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2007). Tale approccio, conforme agli obblighi gravanti in capo agli Stati parte della Carta di San Francisco (artt. 2 par. 5, 25, 103 Carta di San Francisco) e coerente con il ruolo che, sin dalla conferenza di Yalta (1945), è stato affidato ai *four* – oggi *five* – *policemen* di Roosevelt (artt. 24, 39, 41, 48 Carta di San Francisco), rifletteva la sostanziale incapacità dell'Unione di esprimere un'azione esterna autonoma. Dagli anni 80, l'attività dell'Unione ha conseguito un sempre maggior grado di autonomia, che ha favorito uno sviluppo del fenomeno delle misure autonome, sancito dal Trattato di Lisbona (2007). L'impiego di misure indipendenti dall'azione dell'ONU risulta di particolare importanza, in quanto, oltre a rafforzare la posizione internazionale dell'Unione, le consente di intervenire nelle ipotesi in cui il meccanismo dei veti (art. 27, Carta di San Francisco), blocchi il funzionamento del Consiglio di Sicurezza (S. Poli, *Le misure restrittive autonome dell'Unione europea*, Napoli, 2019; L. Paladini, *Le misure restrittive adottate nell'ambito della PESC: prassi e giurisprudenza*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2, 2009, 341 ss.). Tale esigenza risulta pregnante alla luce del "multilateralismo imperfetto" che ha caratterizzato l'ONU dalla fine dell'inizio del XXI secolo e, in particolar modo, dallo scoppio del conflitto in territorio ucraino (P. Ferrara, *La sicurezza dell'Europa e la difesa europea nel mondo multipolare: sfide, minacce, opportunità*, R. Gualtieri e J. L. Rhi-Sausi (Eds.), *La difesa comune europea dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, 2011, 33-54; A. Ligustro; F. Ferraro; P. De Pasquale, *Il futuro del mondo e dell'Europa passa per Kiev*, in questa *Rivista*, vol. 52, 2, 2022).

Ancorché il fenomeno delle sanzioni autonome si sia intensificato, oggi l'Unione Europea continua a svolgere una funzione di attuazione delle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, in ossequio ai suoi scopi (Artt. 3, par. 5, 21 TUE; 220 TFUE) ed al ruolo che svolge nel contesto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (L. Paladini, *Sulla cooperazione tra l'UE e l'ONU nella gestione delle crisi internazionali*, in questa *Rivista*, vol. 46, 1, 2021). È proprio in questo contesto che si colloca il Regolamento oggetto della pronuncia in commento che, come osservato, si colloca nel solco di una giurisprudenza consolidata. Invero, ancora una volta, il giudice di Lussemburgo ha ribadito che il congelamento dei beni non produce l'uscita dei fondi e dei beni dal patrimonio dei destinatari della misura ma, al contrario, paralizza lo stato di siffatto patrimonio, impedendo qualunque modifica dello stesso. Eventuali variazioni della sua consistenza potranno intervenire soltanto in una fase successiva, secondo le modalità previste dalla decisione disponente le misure. Tale impostazione risulta coerente con lo scopo dell'istituto del congelamento dei beni, quando lo si osserva tanto con riguardo alle misure adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, quanto nell'ambito dell'Ordinamento Europeo.

In realtà, la natura precauzionale dell'istituto emerge da diversi fattori. In primo luogo, dalla derivazione internazionale dell'istituto; poiché i due ordinamenti si relazionano e si contaminano, la natura preventiva delle *smart sanctions* dell'ONU (UNSCR 1822 (2008); Security Council Report, Special Research Report, n. 1, 2008; C. Battaglini, *Le misure patrimoniali antiterrorismo alla prova dei principi dello Stato di Diritto*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 1, 2017) è stata presto assimilata dalle misure europee. In secondo luogo, può affermarsi che il congelamento dei beni efficacemente persegue gli obiettivi fissati dai Trattati. Difatti, da un canto, esso impedisce che le risorse bloccate siano messe a disposizione di individui ed organizzazioni volte a commettere atti di terrorismo internazionale e, dall'altro, esso disincentiva condotte lesive dei valori sui quali l'Unione si fonda. In tale ottica, le istituzioni dell'Unione si sono limitate a paralizzare gli asset dei destinatari, incidendo sul loro diritto di proprietà, pur non avendo intenzione di "privare tali persone della loro proprietà" (Corte giust., sent. 3-9-2008, c-402/05 P e c-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat International Foundation*, punto 358).

In ogni caso, bisogna considerare che è il Consiglio, nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 215 ed alla luce della decisione adottata *ex art. 29 TUE*, a decidere quali misure siano necessarie per perseguire gli scopi sanciti dai Trattati. Risulta, quindi, necessario analizzare la singola decisione, per comprendere gli effetti del provvedimento. L'ampia discrezionalità dell'Unione, con riguardo al contenuto delle misure emerge, tra l'altro, dalla recente prassi, relativa alle misure adottate in reazione all'aggressione della Federazione Russa contro l'Ucraina, cominciata il 24 febbraio 2022.

La dottrina ha infatti rilevato l'ampia portata delle misure, tanto rispetto al novero dei destinatari che relativamente ai contenuti delle stesse (D. Marrani, *Il coordinamento delle politiche per la cybersecurity dell'UE nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 1, 2021; A. M. Amoroso, *Il contributo delle misure restrittive UE contro la Russia allo sviluppo del diritto internazionale delle sanzioni*, in *Diritti Comparati*, 1, 2022; S. Poli, *Prime riflessioni sulla sentenza del Tribunale "RT France" sulle misure restrittive contro le attività di disinformazione russe*, in AA.VV., *Quaderni AISDUE*, 2, Napoli, 2022, 131 ss.; E. Minniti, *L'obbligo di motivazione nell'ambito della politica di sicurezza comune. I vincoli della discrezionalità del Consiglio Europeo di fronte al controllo giurisdizionale*, in questa *Rivista*, vol. 40, 3, 2019). La natura preventiva delle misure è stata altresì affermata dalla giurisprudenza nazionale, ad esempio, francese (Cass., Ass. plén., 29-4-2022, n. 18-18542, p. 19; Cass., Ass. plén., 10-7-2020, n. 18-18542, p. 19-24)

6. – L'analisi dell'istituto del congelamento dei beni non può, infine, prescindere dal ruolo degli Stati che, in una comunità anorganica e paritaria, quale è la comunità internazionale, sono gli esecutori di tali misure. Attraverso l'attività dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea, il *gel des fonds* ha fatto ingresso negli ordinamenti nazionali, richiedendo l'istituzione di appositi organismi deputati all'esecuzione delle misure.

Infatti, in ambito ONU, in materia di misure non implicanti l'uso della forza, risulta essenziale l'attività di attuazione degli Stati (M. C. Noto, *Il terrorismo internazionale e le sanzioni del Consiglio di Sicurezza nella giurisprudenza italiana: il caso Daki*, in *Rivista di Diritto Internazionale privato e processuale*, 3, 2008; M. Arcari, *Observations sur les problèmes juridiques posés par les sanctions des Nations Unies et leur évolution récente*, in *Anuario Español de derecho internacional*, 23, 2006).

Di converso, nell'Unione europea, i provvedimenti di congelamento fanno diretto ingresso negli ordinamenti nazionali, in quanto atti di portata generale, che "vietano ad una categoria generale ed astratta di destinatari di mettere risorse economiche a disposizione delle entità elencate nei loro allegati e, al contempo, si riconducono a decisioni individuali nei confronti di tali entità" (Corte giust., sent. 28-3-2017, c-72/15, *Rosneft*,

p.to 102; cfr. Corte giust., sent. 23-4-2013, da c-478/11 P a c-482/11 P, *Gbagbo*, p.to 56).

Più precisamente, a seguito di una decisione adottata *ex art. 29 TUE*, è la stessa Unione, *ex art. 215 TFUE*, ad implementare le misure di congelamento, attraverso un regolamento. La necessità di procedere al congelamento dei beni ha, però, reso anche necessaria un'attività di implementazione statale (C. Massa, *EU's restrictive measures in Ukraine before the CJEU: taking stock*, in *rivista.eurojus.it*, 2021; D. Fondaroli, F. Sgubbi, *Congelamento di beni senza frontiere. Il caso Ucraina*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 34, 2014). Risulta, cioè, essenziale che le autorità nazionali procedano, in cooperazione con l'Unione, ad individuare ed a bloccare i fondi congelati.

L'Italia si è dotata di un autonomo strumento di congelamento, attraverso il d.lgs. n. 109/2007, più volte modificato dal legislatore. Da un lato, esso è volto a fornire alle autorità nazionali uno strumento di attuazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza e delle decisioni dell'Unione; dall'altro, esso è diretto a sopperire all'inerzia del Consiglio di sicurezza e dell'Unione Europea, ovvero a consentire alle istituzioni nazionali di agire nelle more dell'intervento sovranazionale. In particolare, il congelamento è disposto dal MEF, su proposta del Comitato di Sicurezza Finanziaria. Il CSF riveste un ruolo chiave in materia, dialogando altresì con gli organismi internazionali ed europei, ed operando in cooperazione con l'Unità di Sicurezza Finanziaria, istituita presso la Banca d'Italia, che procede alle attività necessarie all'individuazione di fondi riconducibili ai destinatari delle misure di congelamento.

Il congelamento autonomo italiano si caratterizza, anch'esso, per la sua finalità preventiva e non ablatoria, che lo distingue da diversi istituti tipici dell'ordinamento (C. Battaglini, *Le misure patrimoniali antiterrorismo alla prova dei principi dello Stato di Diritto*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 1, 2017). Senza approfondire il tema, può precisarsi che, a differenza della confisca, provvedimento con contenuto patrimoniale "specifico/ablatorio" e del sequestro, cui consegue l'indisponibilità di singoli beni, in vista della confisca, il congelamento ha contenuto patrimoniale "generico/interdittivo" (M. Cerfeda, *Le 'nuove' misure di congelamento nazionali e il traffico di capitali volti al finanziamento del terrorismo*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 1, 2018). Inoltre, *ex art. 5 co. 7 del d.lgs. n. 109/2007*, "il congelamento non pregiudica gli effetti di eventuali provvedimenti di sequestro o confisca, adottati nell'ambito di procedimenti penali o amministrativi, aventi ad oggetto i medesimi fondi o le stesse risorse economiche".

Parte della dottrina ha affermato che potrebbe rilevarsi un'analogia con l'istituto dell'interdittiva antimafia, strumento amministrativo che, a fini di prevenzione, impedisce l'inizio o del prosieguo di rapporti economici tra l'interessato e la Pubblica Amministrazione (M. Cerfeda, *Le 'nuove' misure di congelamento nazionali e il traffico di capitali volti al finanziamento del terrorismo*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 1, 2018). L'esistenza nel diritto interno di uno strumento analogo all'*asset freeze*, ma diretto a perseguire obiettivi di politica interna (lotta ai fenomeni di associazione mafiosa), rafforza la considerazione circa lo stretto legame tra sicurezza interna ed esterna, in cui confini si fanno sempre più sfumati, se non per il giurista, quantomeno per l'uomo politico.

7. – Al netto delle analogie, l'istituto del congelamento, in una prospettiva nazionale, europea ed internazionale, si configura come uno strumento di grande importanza, in quanto va ad incidere negativamente sulla sfera giuridica di soggetti legati ad uno Stato o ad un organismo non statale che minaccia la pace e la sicurezza internazionale. Per tale ragione, esso è idoneo a contrastare e disincentivare siffatte condotte, limitando i danni collaterali che le misure adottate contro gli Stati potrebbero produrre.

Peraltro, la relativa disciplina prevede che i fondi congelati potranno essere sbloccati, dall'autorità nazionale competente, unicamente al fine di prevederne in trasferimento al Fondo di sviluppo per l'Iraq (art. 4, reg. CE n. 1210/2003).

Il rigido carattere di tale disposizione risulta temperato dalla modifica di cui al reg. CE 1799/2003, che introduce, tra l'altro, norme a tutela dei creditori privati dei destinatari dell'*asset freeze*. Nello specifico, ai sensi dell'articolo 6, le autorità nazionali competenti possono sbloccare i fondi, al fine di soddisfare le pretese creditorie, sempreché gli stessi siano oggetto di un privilegio (legale, amministrativo o arbitrale) sorto o di una sentenza pronunciata prima del 22 maggio 2003. In questo contesto, la tutela dei creditori privati risulta particolarmente ristretta, coerentemente con la *ratio* pubblicistica del provvedimento considerato.

Diversa questione è quella concernente la *compensation* per i danni subiti dall'Ucraina, in conseguenza dell'attacco sferrato dalla Federazione Russa. In tale contesto, l'istituzione di un Meccanismo analogo al Fondo di sviluppo per l'Iraq, cui destinare i beni congelati, potrebbe essere strumento utile a favorire la ricostruzione del paese.

Andrea Bianco