COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 8.6.2021
C(2021) 4223 final

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 8.6.2021

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

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 8.6.2021

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

RICHIESTA DI PARERE

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

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

La Commissione ha ricevuto due richieste di parere da un'ANC sull'applicazione delle misure finanziarie di cui all'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio[2] (in appresso, il "regolamento"). Poiché vertono sulla medesima disposizione giuridica, dette richieste costituiranno l'oggetto di un unico parere della Commissione.

CONTESTO

L'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento vieta agli operatori dell'UE di mettere, direttamente o indirettamente, fondi o risorse economiche a disposizione delle persone elencate nell'allegato I del regolamento o destinarli a loro vantaggio[3].

Prima domanda

Una persona designata elencata nell'allegato I del regolamento è il presidente del consiglio di amministrazione di un'entità non designata non appartenente all'UE (in appresso, "entità A"). Secondo l'ANC e sulla base dello statuto dell'entità A, tale ruolo gestionale rende la persona designata responsabile dell'organizzazione dell'operato del consiglio di amministrazione di tale entità e garante dell'adempimento corretto delle mansioni del consiglio da parte dei suoi membri. A sua volta l'entità A possiede una società controllata stabilita in uno Stato membro dell'UE (in appresso, la "controllata nell'UE").

---

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

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

3 L'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento recita: "*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 ad essa associati elencati nell'allegato I, o destinarli a loro vantaggio.*".

L'ANC chiede:

"*1.1 Sulla base delle informazioni comunicate e delle informazioni disponibili su fonti pubblicamente accessibili, è possibile concludere che la persona designata controlla l'entità A?*

1.2. In caso affermativo, il regolamento vieta a un operatore dell'UE di effettuare pagamenti alla controllata nell'UE facente capo all'entità A per l'acquisto di prodotti originari di tale entità? Il regolamento vieta a una banca dell'UE di perfezionare tali pagamenti?"

Seconda domanda

Secondo l'ANC, una persona designata elencata nell'allegato I del regolamento controlla un'entità non designata non appartenente all'UE (in appresso, "entità B"). I beni prodotti dall'entità B sono ceduti da imprese stabilite in paesi terzi (in appresso, "intermediari di paese terzo") a operatori dell'UE.

L'ANC chiede:

"*2.1. Il regolamento vieta agli operatori dell'UE di effettuare pagamenti a favore di entità non appartenenti all'UE che fungano da intermediari di paese terzo per i prodotti dell'entità B controllata dalla persona designata?*

2.2. Il regolamento vieta alle banche dell'UE di perfezionare pagamenti provenienti da conti nazionali di operatori dell'UE verso i conti delle suddette entità non appartenenti all'UE, se tali operazioni sono basate su fatture rilasciate per i prodotti dell'entità B controllata dalla persona designata?

2.3. Se i prodotti in parola fossero acquistati da un operatore dell'UE presso un operatore stabilito in un altro Stato membro che, di diritto, li avesse acquisiti da un'altra entità non appartenente all'UE, questo costituirebbe una violazione del regolamento da parte dell'operatore acquirente? Analogamente, il trattamento delle relative operazioni da parte di una banca dell'UE rappresenterebbe una violazione del regolamento?"

VALUTAZIONE GIURIDICA

Prima domanda

Domanda 1.1

In precedenza la Commissione ha individuato[4] una serie di criteri che dovrebbero essere presi in considerazione per stabilire se un'entità giuridica sia controllata da un'altra persona o da un'altra entità, vale a dire se quest'ultima sia in grado di "esercitare effettivamente un'influenza determinante sul comportamento dell'altra entità in questione". Tali criteri sono i seguenti:

> "*a) la facoltà di nominare o destituire la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione, di direzione o di vigilanza della persona giuridica o entità interessata;*
>
> *b) l'utilizzo, integrale o parziale, delle attività di una persona giuridica o entità;*

[4] Risposta alla domanda n. 9 delle domande e risposte sulle misure restrittive dell'UE nei confronti della Siria (https://ec.europa.eu/info/files/170901-faqs-restrictive-measures-syria_en).

c) il fatto di condividere, in modo congiunto e solidale, o garantire le passività finanziarie di una persona giuridica o entità;

d) l'esercizio di influenza in relazione alla strategia dell'impresa, alla politica aziendale, ai piani operativi, agli investimenti, alle capacità, alla dotazione finanziaria, alle risorse umane e alle questioni giuridiche;

e) l'istituzione o il mantenimento di meccanismi di monitoraggio del comportamento commerciale della persona giuridica o entità;

f) altri indizi, quali la condivisione dell'indirizzo professionale o l'uso della medesima denominazione, che potrebbero dare a terzi l'impressione che le due entità facciano di fatto parte della stessa impresa."[5]

Secondo la Commissione, se si accerta che la persona controlla l'entità A si può presumere che il controllo si estenda a tutte le attività di proprietà nominale di quest'ultima[6].

L'ANC è competente a determinare di fatto se gli elementi identificati come collegamenti fra la persona designata e l'entità A rispondano a tali criteri o ad altri che possono dimostrare che la persona designata ha il controllo dell'entità A. Tale determinazione dovrebbe avvenire alla luce dei suddetti chiarimenti, tenendo conto di tutti gli elementi a disposizione dell'ANC e delle circostanze specifiche del caso. La Commissione non ha il potere di procedere a tale determinazione di fatto per conto dell'ANC.

Domanda 1.2

La Commissione affronterà tale domanda partendo dal presupposto che la valutazione fattuale dell'ANC dimostri in definitiva che la persona designata controlla l'entità A.

L'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento vieta a tutti gli operatori dell'UE, incluse le banche, di mettere, direttamente o indirettamente, fondi o risorse economiche a disposizione delle persone designate, o destinarle a loro vantaggio.

La Commissione si è già espressa affermando che mettere fondi o risorse economiche a disposizione di un'entità non designata posseduta o controllata da una persona, un'entità o un organismo designati equivale a metterli indirettamente a disposizione di questi ultimi[7]. Pertanto "*[s]e la proprietà o il controllo sono accertati nel rispetto degli obblighi di dovuta diligenza, mettere fondi o risorse economiche a disposizione di persone giuridiche o entità non designate, possedute o controllate da una persona o entità inserita in elenco sarà equiparato, in linea di principio, a metterli indirettamente a disposizione di quest'ultima persona o entità, a meno che non si possa determinare ragionevolmente, caso per caso, adottando un approccio basato sul rischio e tenendo conto di tutte le circostanze pertinenti, che i fondi o le risorse economiche in questione non saranno utilizzati da tale persona o entità designata o a suo beneficio*"[8].

---

5 Tali criteri, pur non essendo identici, rispecchiano nella sostanza quelli delineati al punto 63 delle migliori pratiche dell'UE. Migliori pratiche dell'UE per l'attuazione effettiva di misure restrittive (doc. 8519/18) (https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/it/pdf).

6 Cfr. anche il parere della Commissione sull'articolo 2 del regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio del 19.6.2020 (C(2020) 4117 final).

7 Domande e risposte sulle misure restrittive dell'UE nei confronti della Siria (https://ec.europa.eu/info/files/170901-faqs-restrictive-measures-syria_en). Cfr. anche il parere della Commissione sull'articolo 2 del regolamento del Consiglio (UE) n. 269/2014 del 19.6.2020 (C(2020) 4117 final).

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

Nell'accezione comune le imprese madri esercitano il controllo e la direzione delle attività delle loro controllate, secondo la Commissione, una volta determinato il controllo da parte di una persona designata su un'entità non designata, si può presumere che il controllo si estenda anche alle controllate e alle attività dell'entità non designata. La controllata nell'UE può confutare tale presunzione caso per caso, se è in grado di dimostrare che parte o tutte le sue attività sono al di fuori del controllo dell'entità madre o che quest'ultima è di fatto non controllata dalla persona designata[9].

Ne consegue che mettere fondi o risorse economiche a disposizione di tale controllata corrisponderebbe a metterli indirettamente a disposizione della persona designata, a meno che non si possa ragionevolmente determinare, 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 usati da detta persona designata o destinati a suo vantaggio.

Facendo seguito alla sua valutazione fattuale, l'ANC sembra aver concluso che nella fattispecie la controllata nell'UE è controllata dall'entità A, che a sua volta è controllata dalla persona designata.

La sede legale di tali controllate, e in particolare il fatto che esse siano o meno registrate in uno Stato membro o in paese terzo, è irrilevante ai fini di detta valutazione, salvo il caso in cui gli atti dell'UE che stabiliscono le misure restrittive contengano una disposizione esplicita al riguardo. Non è questo il caso in oggetto.

Tutti gli operatori dell'UE, comprese le banche, devono adottare le necessarie procedure di dovuta diligenza e svolgere controlli appropriati onde evitare violazioni del regolamento. Tali procedure possono includere uno screening, una valutazione dei rischi, una dovuta diligenza multilivello e un monitoraggio continuo.

La Commissione ritiene che un operatore dell'UE che abbia instaurato un rapporto contrattuale con la controllata nell'UE facente capo ad una persona designata e che proceda ad un trasferimento di fondi nel quadro di tale rapporto sia responsabile in via primaria di tale trasferimento. Tuttavia ogni operatore dell'UE deve adempiere i propri obblighi nell'ambito delle misure restrittive dell'UE ed effettuare controlli appropriati, come indicato nei paragrafi precedenti. Di conseguenza, le banche dell'UE devono applicare meccanismi di dovuta diligenza al fine di garantire che il perfezionamento di un pagamento connesso a una data operazione non comporti la messa a disposizione indiretta di fondi a una persona designata. In caso di inadempimento di tale obbligo, può configurarsi, da parte della banca dell'UE in questione, una violazione dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento. Inoltre, la banca dell'UE dovrebbe informare senza indugio l'ANC e la Commissione, conformemente a quanto disposto all'articolo 8[10] del regolamento.

È inoltre opportuno rammentare che l'articolo 9 di detto regolamento vieta a tutti gli operatori dell'UE, comprese le banche, di "partecipare, *consapevolmente e deliberatamente, ad attività aventi l'obiettivo o il risultato di eludere le misure di cui all'articolo 2*" del regolamento.

Gli elementi di cui sopra non pregiudicano l'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento, che dispone che le azioni degli operatori dell'UE "*non comportano alcun genere di responsabilità a loro carico se non sapevano, e non avevano alcun motivo ragionevole di sospettare, che le*

---

9 Cfr. anche il parere della Commissione sull'articolo 2 del regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio del 19.6.2020 (C(2020) 4117 final).

10 L'articolo 8 del regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio dispone che *"[...] le persone fisiche e giuridiche, le entità e gli organismi sono tenuti: a) a fornire immediatamente qualsiasi informazione atta a facilitare il rispetto del presente regolamento [...] all'autorità competente dello Stato membro in cui risiedono o sono situati e a trasmettere tali informazioni, direttamente o attraverso lo Stato membro, alla Commissione.*"

loro azioni avrebbero violato le misure previste" dal regolamento, comprese quelle di cui all'articolo 2, paragrafo 2.

La Commissione è pertanto del parere che effettuare pagamenti a una controllata nell'UE, controllata dall'entità A, equivalga a metterli a disposizione di quest'ultima. Poiché l'entità A è controllata dalla persona designata, i pagamenti possono essere considerati come messi indirettamente a disposizione di tale persona. Tali pagamenti sono quindi vietati, tranne se autorizzati dall'ANC in virtù di una delle deroghe contemplate dal regolamento o se è stato ragionevolmente determinato, caso per caso, adottando un approccio basato sul rischio e tenendo conto di tutte le circostanze pertinenti, che i fondi non saranno utilizzati dalla persona designata o destinati a suo vantaggio. Le banche dell'UE devono applicare le procedure di dovuta diligenza onde evitare che un pagamento effettuato a una certa entità non designata si traduca nella messa a disposizione indiretta di fondi a una persona designata.

Seconda domanda

Domanda 2.1

La Commissione affronterà questa e le successive domande partendo dal presupposto che la valutazione fattuale dell'ANC dimostri in ultima analisi che la persona designata controlla l'entità B.

L'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento vieta a tutti gli operatori dell'UE, incluse le banche, di mettere, direttamente o indirettamente, fondi o risorse economiche a disposizione delle persone designate, o destinarle a loro vantaggio.

Come indicato nella risposta alla domanda 1.2, la Commissione si è espressa affermando che mettere fondi o risorse economiche a disposizione di un'entità non designata posseduta o controllata da una persona, un'entità o un organismo designati equivale a metterli indirettamente a disposizione di questi ultimi[11].

Nella fattispecie l'operatore dell'UE ha acquisito i beni presso un intermediario di paese terzo non designato. Si presume che quest'ultimo i) abbia pagato o pagherà l'entità B o ii) abbia fornito o fornirà all'entità B una certa forma di corrispettivo per i beni in questione. Di conseguenza, un operatore dell'UE che acquisisca beni da un intermediario di paese terzo, verso il quale effettui pagamenti od offra una qualsiasi forma di corrispettivo, consente indirettamente a che fondi e/o risorse economiche siano convogliati verso l'entità B. **Come figura nella risposta alla domanda 1.1, poiché l'entità B è controllata da una persona designata, la pertinente operazione in ultima analisi equivale a mettere indirettamente a disposizione della persona designata fondi e/o risorse economiche.**

Conclusioni diverse comporterebbero che l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento potrebbe essere aggirato istituendo società di comodo, negli Stati membri o in paesi terzi, attraverso le quali i fondi o le risorse economiche potrebbero essere convogliati indirettamente verso le persone o le entità designate con l'ausilio di un'entità controllata da queste ultime.

Per determinare se i pagamenti effettuati equivalgono a mettere indirettamente a disposizione di una persona designata fondi e/o risorse economiche, come nella fattispecie, l'operatore dell'UE dovrebbe valutare tutti gli elementi fattuali a sua disposizione Tali elementi possono includere fra l'altro: l'intervento di numerosi intermediari nella catena che va dal produttore

[11] Domande e risposte sulle misure restrittive dell'UE nei confronti della Siria (https://ec.europa.eu/info/files/170901-faqs-restrictive-measures-syria_en). Cfr. anche il parere della Commissione sull'articolo 2 del regolamento del Consiglio (UE) n. 269/2014 del 19.6.2020 (C(2020) 4117 final).

all'utente finale; il fatto che il paese di origine dei beni non è quello in cui si trovano gli intermediari; la spedizione dei beni verso l'UE da tale paese terzo; l'esistenza di misure restrittive dell'UE rivolte a un gran numero di persone fisiche o giuridiche nell'uno o nell'altro paese.

È inoltre opportuno rammentare che l'articolo 9 di detto regolamento vieta a tutti gli operatori dell'UE, comprese le banche, di "partecipare, *consapevolmente e deliberatamente, ad attività aventi l'obiettivo o il risultato di eludere le misure di cui all'articolo 2*" del regolamento.

Gli elementi di cui sopra non pregiudicano l'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento, che dispone che le azioni degli operatori dell'UE "*non comportano alcun genere di responsabilità a loro carico se non sapevano, e non avevano alcun motivo ragionevole di sospettare, che le loro azioni avrebbero violato le misure previste" dal regolamento*, comprese quelle di cui all'articolo 2, paragrafo 2, di quest'ultimo.

Pertanto, la Commissione è del parere che effettuare pagamenti a favore di intermediari di paese terzo per prodotti originari dell'entità B possa configurarsi come una messa a disposizione indiretta di fondi alla persona designata, considerando che i) gli intermediari di paese terzo hanno fornito un corrispettivo all'entità B per i suddetti beni e che ii) l'entità è controllata dalla persona designata, verso la quale, di conseguenza, si presume che essa convogli o utilizzi i fondi e le risorse economiche a vantaggio di quest'ultima. Tali pagamenti sono quindi vietati, tranne se autorizzati dall'ANC in virtù di una delle deroghe contemplate dal regolamento o se è stato ragionevolmente determinato, caso per caso, adottando un approccio basato sul rischio e tenendo conto di tutte le circostanze pertinenti, che i fondi non saranno utilizzati dalla persona designata o destinati a suo vantaggio.

Domanda 2.2

Come indicato nella risposta 1.2 alla prima domanda, le banche dell'UE hanno l'obbligo di adottare procedure di dovuta diligenza e di controllare se le operazioni che stanno perfezionando equivalgano a mettere fondi o risorse economiche a disposizione, direttamente o indirettamente, di persone o entità designate, o a destinarle a vantaggio di tali persone o entità. Una banca dell'UE che sia a conoscenza o abbia motivi ragionevoli per ritenere che un'operazione che essa sta perfezionando equivarrebbe a mettere a disposizione, direttamente o indirettamente, fondi o risorse economiche, di una persona designata deve astenersi dal perfezionare l'operazione, congelare l'importo e informare immediatamente l'ANC e la Commissione, al fine di non violare l'articolo 2, paragrafo 2, e l'articolo 8[12] del regolamento.

È inoltre opportuno rammentare che l'articolo 9 di detto regolamento vieta a tutti gli operatori dell'UE, comprese le banche, di "partecipare, *consapevolmente e deliberatamente, ad attività aventi l'obiettivo o il risultato di eludere le misure di cui all'articolo 2*" del regolamento.

Questo non pregiudica l'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento, che dispone che le azioni degli operatori dell'UE "*non comportano alcun genere di responsabilità a loro carico se non sapevano, e non avevano alcun motivo ragionevole di sospettare, che le loro azioni avrebbero violato le misure previste" dal regolamento*, comprese quelle di cui all'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento.

[12] L'articolo 8 del regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio dispone che *"[...] le persone fisiche e giuridiche, le entità e gli organismi sono tenuti: a) a fornire immediatamente qualsiasi informazione atta a facilitare il rispetto del presente regolamento [...] all'autorità competente dello Stato membro in cui risiedono o sono situati e a trasmettere tali informazioni, direttamente o attraverso lo Stato membro, alla Commissione.*"

Domanda 2.3

L'articolo 2, paragrafo 2, e l'articolo 9 del regolamento non fanno alcun riferimento al luogo in cui si trova la parte destinataria dei fondi. A tutti gli operatori, comprese le banche, è perciò vietato effettuare pagamenti a qualsivoglia entità, indipendentemente dal luogo in cui essa è stabilita, se ciò comporta mettere fondi o risorse economiche, direttamente o indirettamente, a disposizione della persona designata, o destinarli a vantaggio di quest'ultima.

Resta impregiudicato quanto disposto dall'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento.

CONCLUSIONI

In considerazione di quanto precede, la Commissione esprime il seguente parere:

(1) all'ANC spetta il compito di determinare se la persona designata controlli l'entità A o l'entità B, tenendo conto di tutti gli elementi a sua disposizione e delle specifiche circostanze del caso;

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

(2) effettuare pagamenti a una controllata nell'UE facente capo all'entità A equivale a metterli a disposizione di quest'ultima; e poiché l'entità A è controllata dalla persona designata, i pagamenti possono essere considerati come messi indirettamente a disposizione di tale persona o destinati a suo vantaggio.

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

(3) effettuare pagamenti a favore di intermediari di paese terzo per beni prodotti od originari dell'entità B può considerarsi equivalente a mettere indirettamente a disposizione della persona designata fondi o risorse economiche;

In entrambi i casi:

(4) le banche dell'UE devono applicare procedure appropriate di dovuta diligenza onde evitare che un pagamento effettuato all'entità A o B possa tradursi nel mettere indirettamente fondi o risorse economiche a disposizione della persona designata o nel destinarli a vantaggio di quest'ultima;

(5) a tutti gli operatori dell'UE, comprese le banche, è vietato effettuare pagamenti a qualsivoglia entità, indipendentemente dal luogo in cui essa è stabilita, se ciò può comportare mettere fondi o risorse economiche, direttamente o indirettamente, a disposizione della persona designata, o destinarli a vantaggio di quest'ultima.

Fatto a Bruxelles, il 8.6.2021

Per la Commissione
Mairead McGUINNESS
Membro della Commissione

PER COPIA CONFORME
Per la Segretaria generale

Martine DEPREZ
Direttrice
Processo decisionale e collegialità
COMMISSIONE EUROPEA