



Bruxelles, 2.6.2021
C(2021) 4019 final

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 2.6.2021

**relativo allo svincolo di fondi congelati a norma del regolamento (UE) n. 224/2014
del Consiglio**

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 2.6.2021

relativo allo svincolo di fondi congelati a norma del regolamento (UE) n. 224/2014 del Consiglio

Richiesta di parere

In qualità di custode dei trattati, la Commissione europea (di seguito, 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 dall'ANC di uno Stato membro una richiesta di parere riguardante una domanda di svincolo di fondi congelati mediante escussione di una garanzia finanziaria a norma del regolamento (UE) n. 224/2014 del Consiglio² (di seguito, il "regolamento").

Contesto

L'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento dispone che siano congelati tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati da una qualsiasi delle persone, delle entità o degli organismi (di seguito, la "persona designata") elencati nell'allegato I del medesimo regolamento³. L'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento, inoltre, vieta agli operatori dell'UE di mettere, direttamente o indirettamente, fondi o risorse economiche a disposizione di una qualsiasi persona designata elencata nell'allegato I del medesimo regolamento, o di destinarli a loro vantaggio⁴.

Tuttavia, ai sensi dell'articolo 9 del regolamento, in deroga all'articolo 5, se un pagamento da parte di una persona designata è dovuto in forza di un contratto o di un accordo concluso o di un'obbligazione sorta per la persona designata prima della data del suo inserimento nell'elenco, le ANC possono autorizzare, alle condizioni che ritengono appropriate, lo svincolo di taluni fondi o risorse economiche congelati purché siano soddisfatte talune condizioni⁵.

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. 224/2014 del Consiglio, del 10 marzo 2014, concernente misure restrittive in considerazione della situazione nella Repubblica centrafricana (GU L 70 dell'11.3.2014, pag. 1).

³ L'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento recita: *"Sono congelati tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati da una qualsiasi delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi elencati nell'allegato I."*

⁴ L'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento recita: *"È vietato mettere, direttamente o indirettamente, fondi o risorse economiche a disposizione di una qualsiasi delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi elencati nell'allegato I, o destinarli a loro vantaggio."*

⁵ L'articolo 9 del regolamento recita: *"In deroga all'articolo 5 e purché un pagamento da parte di una persona fisica o giuridica, di un'entità o di un organismo di cui all'allegato I sia dovuto in forza di un"*

Il quesito dell'ANC riguarda la richiesta di un istituto finanziario con sede legale nell'UE di scongelare determinati fondi di una persona designata, al fine di escutere una garanzia fornita da quest'ultima a tale istituto. L'accordo di garanzia in questione è anteriore all'inserimento della persona designata nell'elenco.

In sostanza, l'ANC formula le seguenti domande.

1. All'articolo 9 del regolamento, l'espressione "un pagamento da parte di una persona fisica o giuridica, di un'entità o di un organismo di cui all'allegato I sia dovuto in forza di un contratto o di un accordo [...]" significa che tale pagamento può essere eseguito solo dalla persona designata e, quindi, su base volontaria?
2. Se la deroga per l'esecuzione di un pagamento da parte di una persona designata in forza di un contratto o di un accordo è invocata da una controparte contrattuale o da un terzo interessato, questi ultimi devono dimostrare che la persona designata ha dato il proprio consenso all'esecuzione del pagamento?
3. L'articolo 9 del regolamento riguarda anche l'esecuzione (forzata) del pagamento da parte di una controparte contrattuale o di un terzo interessato? Questa interpretazione si estende anche all'escussione di garanzie finanziarie da parte di un istituto finanziario perché una persona designata che sia mutuatario di un credito ha cessato di rimborsarlo a detto istituto?
 - 3.1. In questo scenario, una sentenza, una decisione o un lodo di natura giudiziaria, amministrativa o arbitrale pronunciati dopo l'inserimento nell'elenco della persona designata possono consentire di eseguire il pagamento indipendentemente dal consenso della persona designata?
 - 3.2. In assenza di tale consenso, è responsabilità dell'ANC verificare la validità e l'ambito di applicazione delle obbligazioni contrattuali o di altro tipo sorte prima dell'inserimento della persona designata nell'elenco?
 - 3.3. In caso affermativo, in che modo l'ANC dovrebbe conciliare il diritto di proprietà della persona designata e il diritto di proprietà della controparte contrattuale o del terzo interessato non designati?

Valutazione giuridica

In sostanza l'ANC desidera sapere se una garanzia emessa nell'ambito di un contratto concluso dalla persona designata, in qualità di garante, prima del suo inserimento nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento possa essere escussa da una controparte non designata, nella fattispecie un istituto finanziario con sede legale nell'UE, nei confronti delle attività congelate della persona designata e se a tal fine sia necessario il consenso di quest'ultima. L'ANC chiede inoltre se, indipendentemente dal consenso della persona designata, una sentenza, una decisione o un lodo di natura giudiziaria, amministrativa o arbitrale pronunciati

contratto o di un accordo concluso o di un'obbligazione sorta per la persona fisica o giuridica, l'entità o l'organismo in questione prima della data di designazione di tale persona fisica o giuridica, entità o organismo da parte del Consiglio di sicurezza dell'ONU o del comitato delle sanzioni, le autorità competenti degli Stati membri possono autorizzare, alle condizioni che ritengono appropriate, lo svincolo di taluni fondi o risorse economiche congelati purché l'autorità competente interessata abbia accertato che:

- a) i fondi o le risorse economiche saranno usati per un pagamento da una persona fisica o giuridica, da un'entità o da un organismo di cui all'allegato I;*
- b) il pagamento non viola l'articolo 5, paragrafo 2, e*
- c) lo Stato membro interessato ha informato il comitato delle sanzioni della sua intenzione di concedere un'autorizzazione con un preavviso di dieci giorni lavorativi."*

dopo l'inserimento nell'elenco possano costituire motivi per l'escussione della garanzia. L'ANC chiede infine se, in assenza di siffatta decisione, essa possa autonomamente decidere se la garanzia debba essere escussa e, in caso affermativo, in base a quali elementi.

Il congelamento delle attività di una persona non ha scopi punitivi e non equivale a una confisca. Tale misura intende impedire alla persona designata di accedere liberamente alle sue attività e di utilizzarle per le finalità che hanno determinato la sua designazione. Comportando una limitazione del diritto fondamentale di proprietà della persona designata, quale garantito dall'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, il congelamento delle attività deve essere proporzionato. Deve inoltre evitare, per quanto possibile, di ripercuotersi sui diritti di terzi.

Per questi motivi, i regolamenti dell'UE che impongono un congelamento di attività prevedono anche una serie di eccezioni⁶ volte a consentire determinati utilizzi delle attività congelate ritenuti legittimi e appropriati dal legislatore. Alcune di queste eccezioni sono soggette all'autorizzazione preliminare dell'ANC e, in quanto tali, rientrano nella categoria delle deroghe. Una di queste deroghe è sancita dall'articolo 9 del regolamento.

La deroga di cui all'articolo 9 del regolamento intende consentire l'esercizio di diritti legittimi di terzi non designati a norma del diritto privato, consentendo alla persona designata di adempiere i propri obblighi e di eseguire un pagamento dovuto a un terzo. Essa impone il rispetto di una serie di condizioni cumulative, più precisamente:

1. il pagamento da parte della persona designata deve essere dovuto in forza di un contratto o di un accordo concluso dalla persona designata o di un'obbligazione sorta per tale persona;
2. il contratto o l'accordo deve essere stato concluso dalla persona designata o l'obbligazione deve essere sorta per tale persona prima del suo inserimento nell'elenco;
3. l'ANC deve aver accertato che:
 - (a) il pagamento sia effettuato da una persona designata di cui all'allegato I del regolamento;
 - (b) il pagamento non violi l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento;
 - (c) lo Stato membro la cui ANC riceve la richiesta di autorizzazione abbia informato il comitato delle sanzioni delle Nazioni Unite della sua intenzione di concedere un'autorizzazione con un preavviso di dieci giorni lavorativi.

Secondo la Commissione, **far fronte alla richiesta di escussione di una garanzia equivale ad eseguire un pagamento ai sensi dell'articolo 9 del regolamento**, dal momento che, per la persona designata, ciò significa in ultima analisi versare l'importo garantito alla controparte non designata, nella fattispecie un istituto finanziario con sede legale nell'UE.

L'ANC chiede inoltre se la condizione di cui all'articolo 9, lettera a), del regolamento, ovverossia che il pagamento sia effettuato dalla persona designata, richieda che il pagamento sia effettuato volontariamente (e cioè con il consenso della persona designata) o se possa essere eseguito anche in forza di motivazioni contrattuali.

⁶ Le eccezioni alle sanzioni dell'UE assumono normalmente la forma di deroghe o esenzioni. Le deroghe implicano che un'azione soggetta a restrizioni (vietata) può essere condotta solo dopo che l'ANC ha concesso l'autorizzazione. Le esenzioni implicano che una restrizione non si applica quando lo scopo dell'azione coincide con lo scopo dell'esenzione; di conseguenza, le persone che rientrano nell'ambito di applicazione dell'esenzione possono procedere senza indugio all'azione.

In primo luogo, l'articolo 9, lettera a), del regolamento non opera questa distinzione. In secondo luogo, un'interpretazione restrittiva dell'articolo 9, lettera a), del regolamento secondo cui la persona designata eseguirebbe un pagamento dovuto in forza di un precedente contratto o obbligazione solo su base volontaria non è in linea con la finalità dell'articolo 9 del regolamento. Scopo di tale disposizione, infatti, non è solo permettere alla persona designata di adempiere i suoi impegni o obbligazioni contrattuali preesistenti, ma anche consentire l'esercizio di diritti (contrattuali) preesistenti da parte di persone non designate. In terzo luogo, un'interpretazione così restrittiva subordinerebbe l'esecuzione delle obbligazioni derivanti da contratti preesistenti al consenso di una parte, nella fattispecie la persona designata. Tale interpretazione non sembra giustificata alla luce della lettera e dello spirito del regolamento e potrebbe equivalere a una lesione ingiustificata e sproporzionata dei diritti della controparte contrattuale (nella fattispecie, un istituto finanziario con sede legale nell'UE).

La Commissione ritiene pertanto che sia giustificata un'interpretazione più ampia dell'articolo 9, lettera a), del regolamento. Tale articolo dovrebbe avere lo scopo di consentire l'esecuzione di un pagamento in forza di un contratto concluso dalla persona designata o di un'obbligazione sorta per tale persona prima del suo inserimento nell'elenco e non di subordinarla al consenso della persona designata. Detta interpretazione è avallata dalle prassi nazionali degli Stati membri dell'UE i quali, come si evince dal documento sulle migliori pratiche dell'UE per l'attuazione effettiva di misure restrittive (di seguito, le "migliori pratiche"), sembrano dividerla. Secondo quanto indicato nelle migliori pratiche, infatti, spetta alle parti interessate, e non solo alla persona designata, chiedere di essere autorizzate ad accedere a fondi o a risorse economiche congelati conformemente alle procedure nazionali⁷.

Di conseguenza, il consenso della persona designata non è una condizione preliminare per eseguire un pagamento finalizzato all'escussione della garanzia. Pertanto, la decisione di escutere o meno, in ultima analisi, la garanzia in questione può anche essere eseguita nei confronti della persona designata.

L'esecuzione di un pagamento per far fronte a una garanzia può essere giustificata, ad esempio, a seguito di una sentenza, una decisione o un lodo di natura giudiziaria, amministrativa o arbitrale, nei confronti della persona designata.

Il semplice fatto che una garanzia possa essere escussa indipendentemente dal consenso della persona designata non dovrebbe essere interpretato come sproporzionatamente pregiudizievole per i diritti e gli interessi di quest'ultima. Se gli impegni finanziari, quali stabiliti dal quadro contrattuale applicabile, non sono rispettati, è nella natura stessa della garanzia essere attivata e quindi escussa. Ciò è indipendente e pertanto assolutamente non inficiato dal fatto che la persona designata sia soggetta a misure restrittive.

Come già menzionato, prima di autorizzare lo svincolo dei fondi congelati per far fronte alla garanzia, **l'ANC deve anche accertarsi** che siano soddisfatte le altre condizioni di cui all'articolo 9 del regolamento, in particolare **deve verificare se il pagamento in questione è dovuto in forza di un contratto o di un accordo concluso dalla persona designata o di un'obbligazione sorta per tale persona prima del suo inserimento nell'elenco. In altre parole, va stabilito se sono soddisfatte le condizioni contrattuali per l'escussione della garanzia.**

Una sentenza, una decisione o un lodo di natura giudiziaria, amministrativa o arbitrale che riconosca il diritto dell'entità non designata di escutere la garanzia sulla base di un'obbligazione contrattuale preesistente faciliterà tale valutazione. Tuttavia, secondo la

⁷ 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>, punto 82.

Commissione il regolamento autorizza l'ANC a decidere se concedere l'autorizzazione anche in assenza di tale pronuncia, sulla base di tutti gli elementi di fatto e di diritto a sua disposizione, compreso, ove possibile, il parere della persona designata.

Ciò sembra avvenire nella prassi a livello nazionale, come risulta dal documento sulle migliori pratiche, in cui si afferma che nella misura del possibile la persona designata dovrebbe essere informata della richiesta di autorizzazione e che continuano ad applicarsi le procedure ordinarie necessarie per determinare la validità dei crediti nei suoi confronti. Il documento sulle migliori pratiche indica inoltre che spetta alle ANC "*considerare gli elementi di prova forniti dal creditore e dalla persona o entità designata riguardo all'eventuale obbligo giuridico (contrattuale o legale) di fornire fondi o risorse economiche*"⁸. Inoltre, agendo "*nel rispetto della lettera e dello spirito della regolamentazione*", l'ANC può prendere in considerazione tra l'altro "*il diritto di proprietà della persona o entità designata e di una persona o entità non designata in relazione a contratti tra ess[e] conclusi antecedentemente alla designazione*"⁹.

La Commissione ritiene che le altre condizioni di cui all'articolo 9 del regolamento siano soddisfatte. In primo luogo, l'obbligo di far fronte alla richiesta di escussione della garanzia deriva da un contratto tra la persona designata e l'istituto finanziario con sede legale nell'UE richiedente. In secondo luogo, il contratto è stato concluso dalle parti prima dell'inserimento della persona designata nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento. Infine, il pagamento della garanzia andrebbe a vantaggio di un istituto finanziario con sede legale nell'UE che non figura nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento (come prescritto dall'articolo 9, lettera b), del regolamento stesso).

Qualora l'ANC intenda autorizzare lo svincolo dei fondi di cui trattasi, la Commissione richiama l'obbligo di informare il comitato delle sanzioni delle Nazioni Unite con un preavviso di dieci giorni lavorativi (ai sensi dell'articolo 9, lettera c), del regolamento). Nel rilasciare l'autorizzazione, l'ANC può anche limitarne il campo di applicazione stabilendo le condizioni che ritiene appropriate per garantire che le azioni autorizzate (ovverossia lo svincolo di taluni fondi congelati) non vanifichino o eludano le misure restrittive, conformemente all'articolo 12 del regolamento.

Conclusioni

La Commissione esprime il seguente parere:

- (1) l'escussione, nei confronti dei fondi congelati di una persona designata, di una garanzia stipulata da quest'ultima prima di essere inserita nell'elenco equivale ad un "pagamento" ai sensi dell'articolo 9 del regolamento;
- (2) purché siano soddisfatte tutte le condizioni di cui all'articolo 9 del regolamento, la garanzia può essere escussa anche senza il consenso della persona designata o nei confronti di quest'ultima;
- (3) spetta all'ANC determinare se tali condizioni sono soddisfatte. In particolare, nell'accertare se il pagamento della garanzia sia dovuto in forza di un contratto precedente o derivi da un'obbligazione precedente, l'ANC può tener conto di sentenze, decisioni e lodi di natura giudiziaria, amministrativa o arbitrale pronunciati dopo l'inserimento della persona designata nell'elenco. In mancanza di questi, l'ANC dovrà effettuare tale valutazione in modo autonomo. I diritti sostanziali e procedurali applicabili previsti dal diritto nazionale continuano ad applicarsi. L'ANC può inoltre

⁸ Ibidem.

⁹ Migliori pratiche dell'UE, punto 76.

corredare l'autorizzazione delle condizioni che ritiene appropriate per garantire che le azioni autorizzate non vanifichino o eludano le misure restrittive, conformemente all'articolo 12 del regolamento.

Fatto a Bruxelles, il 2.6.2021

Per la Commissione
Mairead McGUINNESS
Membro della Commissione

