amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

**Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)**

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

*Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"*

**Direzione scientifica**
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

**Direttore Responsabile**
Gaetano Caputi

**Redazione**
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

# FASCICOLO N. 2/2024

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.


ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

# Il congelamento dei beni

di Lorenzo Cupaioli

(Dottorando di ricerca presso l'Università delle Camere di Commercio "Mercatorum")

## Sommario

1. Il contesto internazionale, fattuale e normativo, di riferimento – 2. L'attuazione delle misure nell'ordinamento italiano – 3. La "natura" giuridica del congelamento – 4. Alcune riflessioni sull'effettività della tutela dei diritti e degli interessi coinvolti – 4.1 La tutela procedimentale – 4.2 La tutela giurisdizionale – 5. Conclusioni.

## Abstract

The paper proposes a critical reflection on the restrictive measures, of supranational matrix, which Italy has implemented over time and made particularly timely by the well-known events related to the Russian-Ukrainian conflict. The reconstructive thesis develops around the d.lgs. 109 of 2007 with which the institution of freezing was introduced in our legal system. The focus of the investigation concerns the legal "nature" that the restrictive measure has in our country, focusing on all the different nuances that it may take and on the difficulties in identifying a reference model to which this measure refers. The Author then proceeds to an analysis of the different safeguards that the legal system places as a guarantee of the subjects drawn from the freezing, pointing out that the current remedies do not seem to reach the thresholds of effectiveness constitutionally provided.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*


ISSN 2036-7821

***1. Il contesto internazionale, fattuale e normativo, di riferimento.***

Come noto, nel febbraio del 2022 si è concretizzato il rischio, preannunciato da molti esperti, di un'*escalation* militare in seno all'Europa[1]. Di lì a poco l'Unione Europea ha varato diverse misure restrittive, presto definite ufficialmente «*pacchetti di sanzioni*»[2], nei confronti della Federazione Russa, con il dichiarato obiettivo di interrompere il "finanziamento indiretto" della guerra o, in ogni caso, di isolare economicamente i c.d. "aggressori". Al fine di raggiungere tale scopo, si è cercato di mettere sotto pressione l'*establishment* russo, tentando di colpirlo con specifici provvedimenti mirati a "complicare" i rapporti – economici, commerciali e finanche personali – che intercorrono fra gli oligarchi e le comunità economiche e finanziarie degli Stati membri dell'UE.

A ben vedere, però, l'UE non è nuova all'utilizzo di tali strumenti: già in risposta ai fatti di Kiev e della Crimea del 2014, era stato adottato il Regolamento n. 269/2014. La principale «*misur*[a] *restrittiv*[a] *relativ*[a] *ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina*»[3] – applicabile, tra gli altri, a personalità con incarichi istituzionali dell'Ucraina, che avrebbero, secondo l'Unione, distratto e poi trasferito illegalmente all'estero dei fondi statali ucraini – era la seguente: «*Sono congelati tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati, direttamente o indirettamente, da qualsiasi persona fisica o qualsiasi delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi ad essa associati elencati nell'allegato I*»[4].

In buona sostanza, è proprio con il costante aggiornamento dei «*soggetti designati*»[5], inseriti nella "lista nera", ovvero nell'Allegato I del suddetto regolamento, che l'UE ha ritenuto di colpire le principali "figure soggettive" russe (persone fisiche, giuridiche, ecc.) presuntivamente coinvolte, direttamente e non, nella vicenda russo-ucraina[6]. Da ultimo, con l'intento di implementare l'efficacia delle misure restrittive,

---

[1] Cfr., fra gli altri, L. CARACCIOLO, *In Ucraina le illusioni di un Blitzkrieg e il rischio di una guerra aperta*, *Limes*, 14 aprile 2021.

[2] Cfr. https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/.

[3] È rubricato così il Regolamento n. 269/2014 del 17 marzo 2014, che attua la Decisone del Consiglio n. 2014/145/PESC. Ancora prima era stato varato il Regolamento n. 208/2014 del 5 marzo 2014, in attuazione della Decisione del Consiglio n. 2014/119/PESC. Per l'identificazione di tutte le figure soggettive attinte da quest'ultimo regolamento cfr. l'Allegato I dello stesso.

[4] Art. 2, comma 1, Regolamento n. 269/2014. Cfr., inoltre, l'art. 2 del Regolamento n. 208/2014.

[5] Per «soggetti designati» si intendono quelli così definiti dall'art. 1, comma 1, lett. l) del d.lgs. n. 109 del 2007, ovvero «le persone fisiche, le persone giuridiche, i gruppi e le entità designati come destinatari del congelamento sulla base dei regolamenti comunitari e della normativa nazionale».

[6] Infatti, il «*listing*» di persone fisiche, società ed altri enti giuridici riconducibili, anche indirettamente, al governo russo è stato continuo anche nel periodo intercorrente fra il 2014 ed il 2022. Nello specifico, l'elenco contenuto nell'allegato I è stato aggiornato, di volta in volta, a seguito di nuove evenienze strategico-militari. Ad oggi, i destinatari delle sanzioni sono 1473 persone fisiche e 207 «entità». La «cronistoria» dei provvedimenti adottati dall'UE dal 2014 in poi è reperibile sul sito *web* del Consiglio dell'Unione Europea,


ISSN 2036-7821

in particolare quella del congelamento, la Commissione europea ha istituito la «*task force "Freeze and Seize"*», composta da rappresentanti di ciascuno Stato membro, oltre che dell'Eurojust e dell'Europol. In questo modo la Commissione intende raggiungere l'obiettivo di coordinare le azioni di «*sequestro*» e «*confisca*» degli «*assets*» degli oligarchi russi e bielorussi[7].

Questi peculiari provvedimenti restrittivi si collocano nel solco delle misure elaborate inizialmente dalle Nazioni Unite e poi anche dalla stessa UE, con lo scopo di contrastare il terrorismo internazionale. Infatti, già nel 1999 una Risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'Onu aveva imposto analoghe misure restrittive nei confronti dei Talebani[8]. Fra le altre, la previsione del congelamento di fondi e di altre risorse finanziarie è stata ritenuta misura idonea a "fare leva" sui gruppi terroristici affinché rinnegassero i loro *leaders*[9].

La principale differenza tra le "nuove" misure restrittive e quelle già adottate nei confronti dei terroristi risiede nel fatto che quelle indirizzate agli oligarchi russi non si basano su alcuna decisione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (del quale la Federazione Russa è membro permanente)[10].

La base giuridica del diritto euro-unitario primario su cui si fonda l'adozione di questo peculiare genere di misure restrittive è stata individuata nell'art. 215 del

---

https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/.

[7] Sull'istituzione della *task force* cfr. il comunicato stampa della Commissione Europea del 17 marzo 2022, reperibile al seguente link https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip221828.

[8] Il riferimento è alla *United Nations Security Council Resolution* n. 1267/1999. La successiva Risoluzione n. 1333/2000 conteneva anche una lista di soggetti giuridici cui erano destinate le sanzioni. L'Unione Europea, a seguito dell'attentato alle Torri Gemelle del 2001, ha assunto la Decisione n. 2001/931/PESC con cui, all'art. 2, ha previsto la misura del congelamento: «La Comunità europea, nei limiti dei poteri che le sono conferiti dal trattato che istituisce la Comunità europea, ordina il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie o economiche delle persone, gruppi ed entità elencati nell'allegato». Il regolamento di attuazione, n. 2580/2001, all'art. 2, ha precisato che «tutti i capitali, le altre attività finanziarie e le risorse economiche di cui una persona fisica o giuridica, gruppo o entità ricompresi nell'elenco di cui al paragrafo 3 detenga la proprietà o il possesso sono congelati».

[9] Si legge, tra l'altro, nella *United Nations Security Council Resolution* n. 1373/2001, al punto 1, lett. c), che «*the Taliban turn over Usama bin Laden without further delay*». In caso contrario «tutti gli Stati» avrebbero applicato quanto "deciso" al paragrafo 4, lett. b): «*Freeze funds and other financial resources, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by the Taliban, or by any undertaking owned or controlled by the Taliban, as designated by the Committee established by paragraph 6 below, and ensure that neither they nor any other funds or financial resources so designated are made available, by their nationals or by any persons within their territory, to or for the benefit of the Taliban or any undertaking owned or controlled, directly or indirectly, by the Taliban, except as may be authorized by the Committee on a case-by-case basis on the grounds of humanitarian need*».

[10] Una dottrina ha definito «paralisi» l'impossibilità, nei fatti, del Consiglio di Sicurezza di procedere con una risoluzione di condanna dell'azione russa nei confronti dell'Ucraina (cfr. M. PEDRAZZI, *L'aggressione russa all'Ucraina, l'Europa e la comunità internazionale*, in *Eurojus*, 2022). Ha approfondito l'uso delle sanzioni dell'UE in assenza di una risoluzione del Consiglio di sicurezza S. POLI, *Le misure restrittive autonome dell'Unione europea*, Napoli, 2019.


ISSN 2036-7821

TFUE[11]. In particolare, questa disposizione prevede che «*Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea prevede l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione, adotta le misure necessarie. Esso ne informa il Parlamento europeo. // Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea lo prevede, il Consiglio può adottare, secondo la procedura di cui al paragrafo 1, misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali*». Sembra, dunque, che l'art. 215, par. 2, rinvii implicitamente all'art. 29 del TUE[12], con la conseguenza che la decisione del Consiglio dell'Unione Europea in sede PESC, assunta ai sensi dello stesso art. 29 TUE, costituisce il presupposto giuridico del successivo Regolamento adottato dal Consiglio dell'Unione Europea[13].

## *2. L'attuazione delle misure nell'ordinamento italiano.*

I regolamenti europei che prevedono il congelamento dei beni sono, come tutti i regolamenti, obbligatori e direttamente applicabili dagli Stati membri, che pertanto sono tenuti a dare concreta attuazione alla misura del congelamento[14].

Per attuare la normativa euro-unitaria sul contrasto al terrorismo, l'Italia ha istituito il Comitato di sicurezza finanziaria[15], quale organo deputato ad impedire l'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose per finanziare gruppi armati sovversivi. Tale organo ha poi assunto anche la funzione di arginare il finanziamento (diretto e indiretto) della Russia[16].

---

[11] Il Regolamento n. 269/2014 richiama espressamente, prima dei considerando, tale articolo: «visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 215».

[12] Cfr. l'art. 29 TUE «Il Consiglio adotta decisioni che definiscono la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica. Gli Stati membri provvedono affinché le loro politiche nazionali siano conformi alle posizioni dell'Unione».

[13] Sulla lettura combinata dell'art. 251 TFUE e dell'art. 29 TUE cfr. https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/sanctions-restrictive-measures.html.

[14] Disposta tramite l'aggiornamento dell'Allegato I al Regolamento di cui sopra. Agli Stati è rimesso soltanto di «*stabilire delle norme sulle sanzioni applicabili*» nel caso in cui venissero violate le pertinenti disposizioni euro-unitarie (Sul punto cfr. art. 9 del Regolamento n. 2580/2001 e cfr. art. 15 del Regolamento n. 269/2014)

[15] Il Comitato di Sicurezza Finanziaria è stato istituito con il d.lgs. n. 109 del 22 giugno 2007. Con tale decreto fu data attuazione, in particolare, alla direttiva n. 2005/60/CE, oltre che al Regolamento n. 2580/2001 e n. 881/2002. In realtà, il Comitato era già stato istituito, provvisoriamente, per la durata di un anno, dall'art. 1 del d. l. n. 369 del 2001. Le disposizioni europee appena richiamate erano state adottate, fra gli altri, ai sensi dell'art. 60 del TCE, oggi art. 75 del TFUE, che dispone quanto segue: «[...] per quanto riguarda la prevenzione e la lotta contro il terrorismo e le attività connesse, il Parlamento europeo e il Consiglio, [...] definiscono un insieme di misure amministrative concernenti i movimenti di capitali e i pagamenti, quali il congelamento dei capitali, dei beni finanziari o dei proventi economici appartenenti, posseduti o detenuti da persone fisiche o giuridiche, da gruppi o da entità non statali».

[16] Cfr. art. 2 del d.lgs. n. 109 del 2007: «Il presente decreto detta misure per prevenire l'uso del sistema finanziario a scopo di finanziamento del terrorismo e del finanziamento della proliferazione delle armi di


ISSN 2036-7821

Il Comitato, costituito in seno al Ministero dell'economia e delle finanze, è composto di quindici membri, nominati con decreto dell'omonimo Ministro, sulla base delle designazioni effettuate dai Dicasteri e dalle autorità con competenze in materia[17]. Ai fini del congelamento dei beni, la composizione del Comitato è integrata da un rappresentante dell'Agenzia del demanio[18].

Le funzioni del Comitato, da espletare con l'ausilio dell'Unità d'informazione finanziaria della Banca d'Italia[19], sono molteplici: la principale, come si evince dal dato normativo, è quella di «*dare attuazione alle misure di congelamento disposte dalle Nazioni unite, dall'Unione europea e a livello nazionale*»[20].

Limitatamente al congelamento dei beni, le attività svolte dal Comitato si possono raggruppare in tre macroaree: le prime due si configurano come "attività discendenti", poiché consistono nell'esecuzione dei congelamenti previsti dalle autorità internazionali; la terza si può considerare un'attività "ascendente", poiché gli organi nazionali competenti segnalano alle Istituzioni sovranazionali nuovi soggetti da "listare", ovvero forniscono elementi utili alla loro individuazione[21].

Procedendo nell'ordine in cui esse vengono testualmente elencate nel d.lgs. n. 109 del 2007, la prima funzione attribuita al Comitato è quella di dare diretta attuazione alle misure restrittive – *recte*: al congelamento – previste dalle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite[22]. In sostanza, su proposta del Comitato, il Ministro

---

distruzione di massa e per attuare il congelamento dei fondi e delle risorse economiche per il contrasto del finanziamento del terrorismo, del finanziamento della proliferazione e dell'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale disposte in base alle risoluzioni delle

Nazioni unite, alle deliberazioni dell'Unione europea e a livello nazionale dal Ministro dell'economia e delle finanze».

[17] I componenti vengono scelta sulla base delle designazioni effettuate dai seguenti Ministeri: Ministero dell'interno, Ministero della giustizia, Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Ministero dello sviluppo economico, Banca d'Italia, CONSOB, IVASS, dall'Unità di informazione finanziaria. Fanno parte del Comitato anche un dirigente in servizio presso il Ministero dell'economia e delle finanze, un ufficiale della Guardia di finanza, un ufficiale di grado equiparato o un ruolo dirigenziale delle forze di polizia in servizio presso la Direzione investigativa antimafia, un ufficiale dell'Arma dei carabinieri, un dirigente dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e un magistrato della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo. Alle riunioni del Comitato partecipano, senza diritto di voto, anche i rappresentati dei servizi per l'informazione e la sicurezza.

[18] Cfr. art. 3, comma 3, d.lgs. n. 109 del 22 giugno 2007.

[19] L'Unità di informazione finanziaria è stata istituita presso la Banca d'Italia con il d.lgs. n. 231 del 2007. In particolare, all'art. 6 del decreto sono elencate le modalità di funzionamento nonché i compiti assegnati alla Uif.

[20] Cfr. art. 3, comma 1, d.lgs. n. 109 del 22 giugno 2007.

[21] Sulla classificazione delle attività del Comitato in questi termini cfr. M. SAVINO, *La disciplina italiana della lotta al finanziamento del terrorismo (Commento a D. lgs. 22 giugno 2007, n. 109)*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 5/2008, 497 ss.

[22] Cfr. art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2007: «Al fine di dare esecuzione alle misure di congelamento di fondi e risorse economiche stabilite dalle risoluzioni adottate [...] dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite per contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo, il finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa e l'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, nelle more dell'adozione delle relative deliberazioni dell'Unione europea e fatte salve le iniziative assunte dall'autorità giudiziaria in sede penale, il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Comitato di sicurezza


ISSN 2036-7821

dell'economia e delle finanze, con proprio decreto, dispone il congelamento dei beni dei soggetti designati, individuati secondo i criteri e le procedure stabiliti dalle medesime risoluzioni dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite o da un suo Comitato[23]. Si è visto sopra, peraltro, che, con riferimento alla vicenda russo-ucraina, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite non ha assunto alcuna posizione.

La seconda funzione di cui è investito il Comitato, strettamente collegata e in parte analoga alla prima, è quella di prevedere misure nazionali di congelamento nei confronti di soggetti che pongono in essere – o che tentino di porre in essere – condotte aventi finalità terroristiche o di finanziamento del terrorismo. La misura in questione mira ad evitare che, nelle more dell'adozione di risoluzioni o di regolamenti, il «*soggetto designato*», individuato in prima battuta soltanto a livello nazionale, possa compiere delle operazioni di distrazione del patrimonio, in guisa da sottrarsi alla misura del congelamento[24].

La terza funzione del Comitato consiste nella possibilità di formulare, alle competenti autorità delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea, proposte per l'inserimento di individui o entità giuridiche all'interno delle "liste nere". Il Comitato, nella segnalazione dei soggetti da "listare", è coadiuvato dalle forze di polizia, le quali, a loro volta, trasmettono al Csf tutti gli elementi istruttori di cui sono in possesso[25].

Il controllo sull'attuazione delle misure restrittive adottate dall'Unione Europea, nonché su quelle assunte autonomamente dall'Italia, è demandato all'Unità d'informazione finanziaria. La Uif è deputata anche a raccogliere le informazioni finanziarie dei «*soggetti designati*» e a far circolare, fra le autorità nazionali ed internazionali, le liste in cui i soggetti compaiono[26].

Nel procedimento di congelamento è coinvolta anche l'Agenzia del demanio: essa è incaricata della custodia, della gestione e dell'amministrazione c.d. ordinaria dei beni congelati[27].

---

finanziaria, dispone, con proprio decreto, il congelamento dei fondi e delle risorse economiche detenuti, anche per interposta persona fisica o giuridica, da persone fisiche, giuridiche, gruppi o entità, designati, secondo i criteri e le procedure stabiliti dalle medesime risoluzioni, dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite o da un suo Comitato».

[23] Va sottolineato che il decreto del Ministro ha, di norma, durata semestrale (rinnovabile) e non è previsto un "tetto" temporale massimo: ciò comporta che, potenzialmente, esso ha durata illimitata.

[24] Cfr. art. 4-bis, comma 1, d.lgs. n. 109 del 2007: «Nelle more dell'adozione dei provvedimenti di designazione disposti dalle Nazioni unite, e nel rispetto degli obblighi sanciti dalla Risoluzione n. 1373/2001 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, e delle specifiche misure restrittive disposte dall'Unione europea nonché delle iniziative assunte dall'autorità giudiziaria in sede penale, il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Comitato, dispone con proprio decreto, per un periodo di sei mesi, rinnovabili nelle stesse forme fino a quando ne permangano le condizioni, il congelamento dei fondi e delle risorse economiche [...]».

[25] Cfr. art. 4-ter e ss. del d.lgs. n. 109 del 2007.

[26] Cfr. art. 10 del d.lgs. n. 109 del 2007.

[27] La "gestione" delle risorse sottoposte a congelamento è disciplinata dall'art. 12 del d.lgs. n. 109 del 2007.


ISSN 2036-7821

***3. La "natura" giuridica del congelamento.***

Non è agevole individuare la natura del provvedimento di cui ci si occupa. Eppure, la questione è rilevante, perché l'individuazione della natura giuridica rivestita dall'istituto del congelamento è produttiva di conseguenze sotto il profilo delle tutele a cui possono accedere i soggetti attinti dalla misura restrittiva.

Tra le norme primarie del diritto euro-unitario, l'unica disposizione che contempla il «*congelamento*» è l'art. 75, par. 1, del TFUE, che lo colloca in quell'«*insieme di misure amministrative*» che il Consiglio ed il Parlamento Europeo possono adottare, per ciò che concerne «*la prevenzione e la lotta contro il terrorismo e le attività connesse*», al fine di conseguire gli obiettivi di libertà, sicurezza e giustizia.

Sembra, dunque, che il diritto europeo abbia inteso la misura del congelamento come un provvedimento di natura schiettamente amministrativa: l'art. 75 del TFUE dispone, infatti, che «*Qualora sia necessario per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 67, per quanto riguarda la prevenzione e la lotta contro il terrorismo e le attività connesse, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, definiscono un insieme di misure amministrative concernenti i movimenti di capitali e i pagamenti, quali il congelamento dei capitali, dei beni finanziari o dei proventi economici appartenenti, posseduti o detenuti da persone fisiche o giuridiche, da gruppi o da entità non statali*»[28].

Pertanto, anche alla luce della ricognizione della disciplina di settore, italiana ed europea, effettuata nei precedenti paragrafi, si potrebbe affermare che il legislatore italiano si sia limitato a riprodurre le soprariportate prescrizioni sovranazionali, concependo il «*congelamento*» come un potere soggettivamente ed oggettivamente amministrativo[29]: il provvedimento di cui è espressione è un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato ad esito di un procedimento amministrativo[30].

---

[28] Gli obiettivi di cui all'art. 67 sono la realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri, e la garanzia di un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia, attraverso misure di coordinamento.

[29] Ciò sulla scorta dell'art 75 TFUE che, come detto, definisce espressamente il congelamento come una «misur[a] amministrativ[a]». Concorda sulla natura amministrativa del provvedimento di congelamento A. BASSI, *Il "congelamento" di imprese, aziende e società*, in F. FIMMANÒ (a cura di), *Diritto delle imprese in crisi e tutela cautelare*, 2012, 695 ss., il quale, però, ritiene che «Il termine "congelamento" non è generico (come potrebbe essere la "cristallizzazione" di cui si parla in campo fallimentare); è un termine tecnico, che indica un istituto dotato di sufficiente tipicità, e che quindi evoca una disciplina specifica».

[30] Corrobora la natura amministrativa del congelamento anche la circostanza per cui il d.lgs. 109 del 2007, fra le norme richiamate, ricomprende espressamente la legge 25 gennaio 2006, n. 29, recante disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee, che prevede, fra gli altri, l'attuazione dei «regolamenti comunitari emanati ai sensi degli articoli 60 [oggi art. 75 TFUE] e 301 [oggi art. 215 TFUE] del Trattato istitutivo della Comunità europea per il contrasto del finanziamento del terrorismo e dell'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale». Ebbene, l'art. 75 TFUE, come ricordato all'inizio di questo paragrafo, definisce espressamente il congelamento come una «misur[a] amministrativ[a]». È bene precisare però che, se, da un lato, la normativa interna sembrerebbe aver parificato il


ISSN 2036-7821

La definizione di congelamento fornita dalla normativa italiana rispecchia pedissequamente quella europea: il «*divieto* [...] *di movimentazione, trasferimento, modifica, utilizzo o gestione dei fondi o di accesso ad essi, così da modificarne il volume, l'importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura, la destinazione o qualsiasi altro cambiamento che consente l'uso dei fondi, compresa la gestione di portafoglio; // il divieto* [...] *di trasferimento, disposizione o, al fine di ottenere in qualsiasi modo fondi, beni o servizi, utilizzo delle risorse economiche, compresi, a titolo meramente esemplificativo, la vendita, la locazione, l'affitto o la costituzione di diritti reali di garanzia*»[31].

Quindi, muovendo i passi dall'appartenenza del provvedimento di congelamento alla sfera del diritto amministrativo, al fine dell'individuazione della natura giuridica che tale «*misur*[a] *restrittiv*[a]»[32] assume in Italia, sembra opportuno confrontare il congelamento con altri atti che sono parimenti considerati espressione di poteri amministrativi "restrittivi", onde coglierne analogie e differenze.

Tra i poteri restrittivi si distinguono abitualmente quelli ablatori, reali e personali, e quelli sanzionatori. Sembrerebbe, di primo acchito e in base a quanto visto fin qui, che il legislatore abbia concepito il «*congelamento*» alla stregua di un provvedimento amministrativo non diverso dal sequestro amministrativo e dalla confisca amministrativa[33]. Ma potrebbe non essere così[34].

---

contrasto al terrorismo con «le attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale» (cfr. art. 2, comma 1, d.lgs. n. 109 del 2007), dall'altro, la normativa internazionale non menziona in alcun modo, fra gli obiettivi delle decisioni PESC e dei relativi Regolamenti, la lotta al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo (cfr. art. 29 TUE).

[31] Cfr. art. 1 del d.lgs. n. 109 del 2007. Le disposizioni appena riportate – e in particolar modo il vocabolo «*congelamento*» – sembrerebbero, per l'appunto, il frutto della traduzione letterale della normativa, europea e internazionale, che utilizza il termine «*freeze*». L'utilizzo, anche nella lingua inglese, del termine *freeze* piuttosto che della locuzione, più specifica, *seize* è sintomatico della difficoltà, anche a livello sovranazionale, di individuare con precisione la "natura" giuridica dell'istituto del congelamento. Del resto, il Regolamento 269/2014 è adottato ai sensi dell'art. 215 TFUE e quest'ultimo è collocato nel Titolo IV, Parte V del Trattato, che è rubricato, in modo generico, «misure restrittive».

[32] Così il Regolamento 269/2014.

[33] Sul punto cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1988, 1196 ss., il quale fornisce la seguente definizione di procedimento ablatorio reale: «La sostanza di questi procedimenti è più semplice, anche se forse dogmaticamente più sottile: essi sono quasi l'inverso specolare dei procedimenti concessori di beni, ossia consistono in una attribuzione patrimoniale, ma non su beni pubblici a favore di privati, bensì di e su beni privati a favore di pubblici poteri». Ma, lo stesso A., dopo aver differenziato il sequestro, poiché cautelare, dalla confisca, che è conseguenza dell'illecito e sanzione amministrativa accessoria, scrive quanto segue: «[sequestri e confische] non sono procedimenti ablatori, ma sono invece degli atti a contenuto ablatorio, inseriti in procedimenti più ampi, e non aventi neppure sempre natura provvedimentale, anzi il più delle volte essendo atti consecutivi di provvedimenti o atti dovuti in conseguenza dell'inizio dei procedimenti».

[34] Il tema della natura giuridica che assume l'attuazione italiana del congelamento appare oggetto di scarsa attenzione da parte della dottrina. Nel merito, i pochi Autori che se ne sono occupati sembrano non aver approfondito il problema della "natura" giuridica del decreto di congelamento: o viene definito come "sanzione", oppure viene affermato che esso corrisponda ad un sequestro. Fra i pochi, cfr. R. BARBERINI, *Il congelamento dei beni degli oligarchi*, in *Questione Giustizia*, n. 1/2022, che afferma quanto segue: «la misura [il congelamento] è affine al sequestro amministrativo o giudiziario negli effetti, ma non nella forma [...]». D'altra parte, l'indagine sulla "natura" giuridica del congelamento sembra interessare molto di più alla dottrina penalistica. Fra gli altri, cfr. D.


ISSN 2036-7821

Il sequestro amministrativo è un provvedimento cautelare, inserito in un procedimento amministrativo sanzionatorio, che risponde alle caratteristiche della provvisorietà e della strumentalità[35]. È quindi strettamente legato al potere sanzionatorio: il sequestro rappresenta, da un lato, un atto propedeutico – ma non necessario – alla confisca, e, dall'altro, è uno strumento che mira a salvaguardare la collettività dalla perpetrazione di ulteriori illeciti o da altri rischi derivanti dalla pericolosità del bene sequestrato[36]. Proprio come avviene per il congelamento, il sequestro amministrativo si sostanzia in una temporanea indisponibilità ed impossibilità di godimento del bene, senza che vi siano ripercussioni sulla sua titolarità. Lo scopo è quello di custodire o conservare beni che sono il risultato di – o che, ragionevolmente, potrebbero servire per commettere – un illecito[37].
Si può dire, dunque, che il sequestro integri una «*misura restrittiva*» cautelare, talvolta anche sanzionatoria, con caratteristiche simili alla confisca, differenziandosi da quest'ultima per il fatto che il titolare non è privato della proprietà del bene, ma del possesso e del godimento, in ragione degli stessi principi che governano il sequestro cautelare penale[38].
L'*iter* procedimentale appena descritto, nonché la *ratio* posta alla base dell'istituto, appaiono sovrapponibili a quelli seguiti dal Comitato di sicurezza finanziaria per l'attuazione delle misure di congelamento nazionali: mentre le istituzioni internazionali aggiornano le liste, i beni vengono congelati, in modo da permettere

---

FONDAROLI, F. SGUBBI, *Congelamento di beni senza frontiere. Il caso Ucraina*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 3-4/2014, 314 ss., i quali, scagliandosi sull'introduzione di questa misura restrittiva, non hanno dubbi sul fatto che «siamo di fronte a "misure restrittive" che rientrano a pieno titolo nella materia penale, secondo la consolidata prospettazione della Corte Europea dei diritti dell'Uomo: invero, con tali misure, indubbiamente 'autoritative' e afflittive, si sacrificano in modo significativo taluni diritti soggettivi di persone fisiche e giuridiche e si espongono gli interessati a sanzioni che, per natura e livello di gravità, rientrano in linea generale nell'ambito, appunto, della materia penale»

[35] Sul punto cfr. A.M. SANDULLI, *Manuale di Diritto Amministrativo*, II, Napoli, 1989, 886 ss.

[36] Nella maggior parte dei casi, si pone proprio la pericolosità del bene – o l'utilizzo che ne viene fatto – a fondamento della possibilità di adottare un atto di sequestro amministrativo. Fra gli altri, alcuni esempi di sequestri amministrativi sono rinvenibili all'art. 5 del d.lgs. n. 27 del 2021, che, in materia di controlli fitosanitari, dispone quanto segue: «Al fine di tutelare la salute pubblica, le Autorità competenti [...], tra le altre misure previste dagli articoli 137 e 138 del Regolamento, possono procedere ad una delle seguenti tipologie di sequestro o blocco ufficiale di attrezzature, locali, merci o animali: // a) sequestro amministrativo nei casi previsti dall'articolo 13 della legge n. 689 del 1981 [...]»; oppure all'art. 6 della l. n. 136 del 1983, che, in materia di biodegradabilità dei detersivi, prevede che «Il sindaco, qualora accerti l'esistenza di prodotti non rispondenti ai requisiti indicati dalla [...] e dalla presente legge, ordina il sequestro e provvede alla destinazione dei prodotti stessi su direttive del Ministro della sanità».

[37] Ad esempio, l'art. 19 della l. n. 689 del 1981 prevede la restituzione della «cosa sequestrata» a seguito dell'accoglimento dell'opposizione oppure nel caso in cui non sopraggiunga la confisca (o l'atto di ordinanza ingiunzione). Ancor più significativo è l'art. 14 del d.P.R. n. 571 del 1982, poiché prevede che «La restituzione delle cose sequestrate è disposta a favore di colui che le deteneva al momento dell'esecuzione del sequestro ovvero di chi provi di averne diritto e ne faccia istanza». Disposizioni similari sono dettate per il congelamento: il bene è custodito temporaneamente dall'Agenzia del demanio.

[38] Cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1988, 1225 ss.


ISSN 2036-7821

un futuro accertamento di un illecito o da evitare che quest'ultimo si ripeta. Sembrerebbe deporre in favore di questa tesi, e cioè che il congelamento è un atto di sequestro amministrativo o affine ad esso, anche la terminologia utilizzata a livello europeo: ad esempio, la *task force* istituita presso la Commissione è stata denominata «*Freeze and Seize*».

Sennonché, in alcune ipotesi di congelamento non è dato riscontrare alcun elemento di pericolosità e comunque esso non può essere inteso come un atto propedeutico ad un successivo provvedimento (di confisca). Si prenda ad esempio il congelamento di uno *yatch* o di una villa: risulta difficile individuare la pericolosità intrinseca o derivante da un particolare utilizzo di questi beni che possa giustificare l'adozione di un provvedimento che determina una significativa compressione – seppur "temporanea" – della sfera giuridica del soggetto amministrato.

Ma, se per quanto concerne il congelamento disposto a livello nazionale la *ratio* della misura può comunque individuarsi in un'esigenza cautelare di "non dispersione" dei beni nelle more dell'adozione di un regolamento europeo, altrettanto non può dirsi per i decreti del Ministro con cui si dà attuazione al congelamento disposto a livello sovranazionale. Essi, ancor più dei provvedimenti di congelamento nazionale, sono già "definitivi" e, pertanto, non rispondono ad alcuna esigenza cautelare, né di celerità, né di propedeuticità ad un altro atto amministrativo[39].

Detto ciò, anche in ragione della disciplina "unitaria" che lo governa[40], è plausibile escludere che il provvedimento di congelamento si possa ricondurre all'istituto del sequestro. Né, per ragioni simili, sembra riconducibile all'istituto della confisca[41].

La confisca amministrativa è generalmente concepita come un provvedimento ablatorio ma a carattere sanzionatorio e la disciplina "generale" della confisca amministrativa si rinviene nella normativa generale sulla depenalizzazione, dalla quale si evincono due elementi che si pongono alla base dell'emanazione dell'atto stesso, in parte corrispondenti a quelli del sequestro: la pericolosità dei beni oggetto di confisca e la "definitività" del provvedimento[42]. In particolare, sotto quest'ultimo aspetto, l'atto di confisca viene considerato come una conferma del sequestro amministrativo per mezzo del quale lo Stato – o un altro ente pubblico – acquisisce la

[39] Relativamente alla "definitività" del congelamento, va rilevato che, seppur il decreto di congelamento nazionale non è definitivo nel senso che si rinnova, di norma, ogni sei mesi; andrebbe comunque considerato come un provvedimento "conclusivo" di un procedimento, visto che nessun altro atto amministrativo seguirà al decreto del Ministro.

[40] Il d.lgs. n. 109 del 200 ha previsto un unico procedimento amministrativo per tutte le ipotesi di congelamento, con la conseguenza per cui non è possibile ragionare soltanto sulla fattispecie nazionale, che sembrerebbe sovrapponibile al sequestro

[41] Va rilevato però che in alcuni passaggi di documenti istituzionali europei si utilizza il termine confisca. Fra gli altri, cfr. il già richiamato comunicato stampa della Commissione Europea del 17 marzo 2022 che, peraltro, sembra separare le due fattispecie: «*Such initiatives are vital to achieve the rapid freezing and confiscation of the assets owned by individuals and entities targeted by the sanctions*».

[42] Cfr. art. 20 della l. n. 689 del 1981.


ISSN 2036-7821

proprietà del bene, a titolo originario, senza la corresponsione di un indennizzo[43]. A ciò si aggiunge che la confisca amministrativa, forgiata sul modello di quella penale, è strettamente personale: persino la c.d. confisca obbligatoria diviene recessiva nel caso in cui «*la cosa appartiene a persona estranea alla violazione amministrativa*»[44].
Quest'accenno scolastico alla confisca restituisce in modo chiaro le motivazioni per cui non si può sovrapporre al congelamento: i beni e le risorse congelati né rispondono al requisito della pericolosità, né divengono patrimonio disponibile dello Stato, né, come si ha avuto modo di sottolineare, la loro titolarità è sempre riferibile ad un oligarca.
Il congelamento non si può assimilare neppure a quel genere di confisca che, secondo autorevole dottrina, non si potrebbe considerare ontologicamente tale, poiché l'atto ablatorio stesso rappresenta soltanto una conseguenza del regime giuridico cui sono assoggettati alcuni beni[45]: si prenda, ad esempio, la sottrazione al proprietario di una cava o di una torbiera perché le stesse non vengono coltivate fruttuosamente[46]. Il paragone fra queste due fattispecie non è in alcun modo possibile, dato che i beni sottoposti al congelamento non sono in nessun caso soggetti, né *ab origine* né in modo sopravvenuto, ad un particolare regime vincolistico.
D'altra parte, il congelamento dei beni disposto dal Comitato, tenuto conto delle peculiarità sopradescritte, appare maggiormente sovrapponibile ad altri generi di confisca, afferenti però ad alcuni procedimenti di carattere speciale.
Sovviene, anche in considerazione del contesto di un conflitto armato, la confisca della c.d. preda bellica: tutte quelle *res* sottratte allo Stato nemico od a entità giuridiche "private" nemiche nel corso della guerra[47]; sennonché, non essendo in vigore alcuna legge "marziale", non sembra proficuo soffermarsi sul punto[48].
Ancora, vi è un'ulteriore tipologia di confisca preventiva – che, per alcuni, è di natura amministrativa, ma con finalità di prevenzione penale – nel nostro ordinamento, ovvero quella prevista dal codice antimafia[49]. Questa peculiare confisca sembrerebbe

[43] Sulla confisca cfr. P. PISCIONE, *Confisca*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. IV, 1961, 974 ss.
[44] Art. 20, comma 5, l. n. 689 del 1981. Ma, anche nel precedente comma 3 dello stesso articolo, emerge chiaramente che la confisca "segue" la persona: «Le autorità stesse possono disporre la confisca amministrativa delle cose che servirono o furono destinate a commettere la violazione e debbono disporre la confisca delle cose che ne sono il prodotto, sempre che le cose suddette appartengano a una delle persone cui è ingiunto il pagamento».
[45] Sul punto cfr. C.E. PALIERO – A. TRAVI, *Sanzioni amministrative*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. X, 1989, 365 ss.
[46] Art. 45, r.d. n. 1443 del 1927.
[47] Sul punto Cfr. G.D. ROMAGNOSI, *Sulle prede marittime*, in *Opuscoli*, Prato, 1840, 150 ss.
[48] Peraltro, la stessa legge di guerra che regola questo peculiare genere di procedimenti, esclude la confisca bellica nei confronti della proprietà privata (cfr. art. 58 del d. r. n. 1415 del 1938), al contrario di tutti i beni, mobili ed immobili, di cui è titolare una Pubblica Amministrazione nemica e che sono atti a servire a scopi di guerra, passano in proprietà dello Stato (art. 60). Tale disposizione subisce una deroga soltanto in relazione alla confisca di navi ed aeromobili
[49] Cfr. art. 24 del d.lgs. n. 159 del 2011. È significativo che, in relazione a questa peculiare misura preventiva anche la dottrina penalistica si sia a lungo interrogata sull'effettiva "natura" giuridica dello strumento: in


ISSN 2036-7821

quella che, più di tutte, presenta caratteristiche comuni al congelamento: entrambe rispondono all'esigenza cautelare di preservare il patrimonio da atti di dispersione o di occultamento, piuttosto che alla finalità di sanzionare la commissione di un illecito. Ambedue, inoltre, si possono applicare ad una "lista" di «*persone fisiche e giuridiche segnalate al Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite, o ad altro organismo internazionale competente per disporre il congelamento di fondi o di risorse economiche, quando vi sono fondati elementi per ritenere che i fondi o le risorse possano essere dispersi, occultati o utilizzati per il finanziamento di organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali*»[50].

Ma, in ordine a questo genere di confisca, va osservato che, sebbene le due fattispecie appaiano, *prima facie*, sovrapponibili, non si può prescindere dal constatare che la confisca prevista dal codice antimafia interviene, di norma, successivamente ad un provvedimento di sequestro ordinato da un Tribunale[51]. Ciò vuol dire che la confisca antimafia afferisce ad un procedimento giurisdizionale e che, pertanto, è un organo appartenente all'Ordine giudiziario a pronunciarsi in merito ad essa (sia che esso confermi la confisca, sia che disponga la restituzione della *res* confiscata). Invece, nel caso del congelamento, l'intervento dell'autorità giudiziaria (amministrativa) è soltanto eventuale: è necessario l'impulso del soggetto attinto dalla misura restrittiva[52].

---

particolare, ciò su cui più si è dibattuto è il fine sanzionatorio a cui essa risponde. Invero, fin dalla sentenza c.d. Simonelli, le Sezioni Unite sembrano averla ascritta ad un *tertium genus*, che si colloca tra una sanzione amministrativa ed una misura preventiva penale.

[50] Art. 16, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 159 del 2011.

[51] Ha già accostato la confisca antimafia al congelamento C. BATTAGLINI, *Le misure patrimoniali antiterrorismo alla prova dei principi dello stato di diritto*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 1/2017, 66 ss., rilevando che «La confisca di prevenzione si presenta dunque come una fattispecie ibrida, parapenalistica, poiché nella sostanza pare assumere i tratti di una pena, stante anche la sua afflittività, ma formalmente le si attribuisce il *nomen iuris* di misura preventiva, sottraendola così allo statuto garantistico del diritto penale. Al pari di ogni misura di prevenzione *ante-delictum*, la confisca comporta una notevole anticipazione della soglia di punibilità ponendosi così in attrito con una molteplicità di principi costituzionali. [...] Queste criticità appaiono oltremodo marcate con riferimento all'istituto del congelamento di capitali, in quanto la sua applicazione, a dispetto delle misure di prevenzione patrimoniale nazionali, non avviene all'esito di un procedimento giurisdizionale, ma bensì amministrativo».

[52] Peraltro, differentemente da quanto avviene nel procedimento di congelamento, anche in questo caso la titolarità dei beni diviene dello Stato. Per di più, già nella fase antecedente alla c.d. "confisca di secondo grado", interviene l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) che, per l'appunto, custodisce e poi individua i destinatari definitivi dei beni confiscati. Anzi, è singolare che, quandanche venga disposta una confisca, anche definitiva – ai sensi del Codice Antimafia –, sui medesimi beni oggetto di congelamento, resta salva la competenza dell'Agenzia del demanio in ordine alla custodia, all'amministrazione ed alla gestione di questi (cfr. art. 12, comma 1, d.lgs. 109 del 2007). Tuttavia, la relazione illustrativa che ha accompagnato il decreto legislativo n. 90 del 2017, recante modifiche al d.lgs. 109 del 2007, rende impossibile un'interpretazione armoniosa e coordinata tra le due fattispecie: si legge (p. n. 22) che l'art. 12 è – *recte*: sarebbe – stato adeguato alle disposizioni antimafia, pertanto «passa dall'Agenzia del demanio al predetto Ente [ANBSC] la gestione delle risorse economiche oggetto di confisca definitiva disposta nell'ambito di procedimenti penali o amministrativi». Per la giurisprudenza, in concomitanza di sequestro o confisca penale e di congelamento, sembra prevalere «la gestione del giudice penale quando il bene,


ISSN 2036-7821

In ragione del fatto che i due istituti giuridici sin qui presi in esame – sequestro e confisca – sono collocati, dal legislatore italiano e da autorevole dottrina, in una posizione "a cavallo" tra gli atti amministrativi restrittivi ablatori e quelli sanzionatori[53], si potrebbe avanzare l'ipotesi per cui il congelamento possa vestire i "panni italiani" di una sanzione amministrativa vera e propria.

Infatti, il congelamento sembra rispondere ad un'esigenza, seppur, per quanto si vedrà *infra*, in senso lato, afflittiva: sanzionare gli oligarchi che, anche indirettamente, finanziano la guerra in corso[54].

In altri termini, la legge demanda all'Amministrazione il potere di individuare discrezionalmente (o sulla base di decisioni politiche dell'UE) dei soggetti da sanzionare: il Csf, quindi, congela i loro beni non con finalità preventive, bensì sanzionatorie.

Un'interpretazione dell'istituto del congelamento così orientata sembra trovare conferma anche nei termini utilizzati nei documenti ufficiali di riferimento: in ogni sito *web* istituzionale, italiano ed europeo, la misura restrittiva del congelamento viene definita come una «*sanzione*»[55].

Sembra deporre in favore di quest'ipotesi anche il tenore letterale della norma che, seppur mai in modo diretto, si riferisce al congelamento nei termini di una misura sanzionatoria. L'inciso che, fra gli altri, fornisce più indicazioni al riguardo è quello dove il legislatore, nel definire le attribuzioni dell'Unità di Informazione Finanziaria,

---

contemporaneamente congelato, viene sequestrato o confiscato, mentre torna nella gestione del Ministero della Economia quando sono venute meno le esigenze penali, come nel caso in esame, in cui correttamente il bene è stato posto a disposizione del Comitato e non invece restituito al ricorrente, poiché, cessato il sequestro penale, "resta salva la competenza della Agenzia del Demanio"» (cfr. Cass. pen., Sez. I, 27 gennaio 2009, n. 3718).

[53] Fra gli altri, cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1988, 1173 ss., e cfr. nota n. 33.

[54] In realtà, il congelamento "temporaneamente" nazionale ben potrebbe rispondere, in via prioritaria, ad esigenze cautelari. Tuttavia, la normativa – nazionale ed internazionale – impedisce un ragionamento atomistico sui singoli casi in quanto non prevede diverse modalità applicative per le diverse fattispecie.

[55] Fra gli altri, cfr. il sito *web* del Consiglio Europeo e Consiglio dell'Unione Europea (*www.consilum.europa.eu*) ed il sito *web* del Ministero dell'Economia e delle Finanze (*www.mef.gov.it*). Ad esempio, nella nota del Consiglio dell'Unione Europea del 4 maggio 2018, in cui si elencano le «migliori pratiche dell'UE per l'attuazione effettiva di misure restrittive», queste ultime, già nell'oggetto del documento, vengono definite come «sanzioni». Ancora, dall'indirizzo *web* specificatamente indicato nell'Allegato II dell'ultima versione del Regolamento 269/2014, il Ministero degli esteri italiano dà la seguente definizione – confusionaria e – generale delle misure restrittive: «Nel quadro della politica estera e di sicurezza comune (PESC), l'UE applica misure restrittive al fine di perseguire gli obiettivi specifici della PESC stabiliti nel Trattato sull'Unione Europea. Negli ultimi anni l'UE ha fatto spesso ricorso all'imposizione di sanzioni o misure restrittive sia in modo autonomo sia in attuazione di risoluzioni vincolanti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Le sanzioni sono uno strumento di natura diplomatica o economica che intende determinare un cambiamento per quanto riguarda attività o politiche, come le violazioni del diritto e della sicurezza internazionale, dei diritti umani, dello stato di diritto o dei principi democratici. Le misure restrittive imposte dall'UE possono essere dirette contro governi di Paesi terzi, nonché contro entità non statali e persone fisiche o giuridiche (come gruppi terroristici e singoli terroristi)». Si tenga a mente che, anche nel linguaggio giornalistico, è di uso comune definire il congelamento, previsto dai «*pacchetti di* [– per l'appunto –] *sanzioni*», come una sanzione (su tutti, cfr. l'articolo di M. Greco su *Il Sole 24 ORE*, edizione del 1 aprile 2022).


ISSN 2036-7821

utilizza il termine «*sanzioni*» per richiamare le disposizioni sul congelamento e sul procedimento di designazione dei soggetti da listare[56].

Ma, nonostante il congelamento sembri assumere le sembianze – e perseguire le finalità – che più si addicono, nel diritto interno, a quelle di una sanzione amministrativa, esso non rispetta i principi fondamentali posti alla base di quest'istituto. Senza voler richiamare la dottrina risalente per cui la sanzione amministrativa è una pena in senso tecnico ma applicata da una pubblica amministrazione nell'esercizio di una potestà amministrativa[57], è, ad oggi, pacifico che la sanzione deve susseguire all'accertamento di un'infrazione: è la reazione dell'ordinamento alla violazione di un precetto da parte del soggetto amministrato con la quale non si persegue alcuna finalità ripristinatoria o risarcitoria[58]. Una sanzione, quindi, si può dire tale soltanto se presenta l'elemento retributivo[59]. Questo requisito non sembra rispettato, neanche in minima parte, dalla "sanzione" del congelamento inflitta al singolo cittadino russo che, apparentemente – o, meglio, senza alcuna prova contraria –, non ha rivestito alcun ruolo nella conduzione del conflitto.

Anzi, il congelamento non rispetta nessun principio di diritto riferibile alle sanzioni amministrative italiane[60]. A queste ultime, plasmate sul modello di quelle penali,

[56] «La UIF cura il controllo dell'attuazione delle sanzioni finanziarie adottate dall'Unione europea ovvero dagli organismi internazionali, nei casi di cui agli articoli 4 e 4-*ter*, ovvero con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze nei casi di cui all'articolo 4-*bis*» (Cfr. art. 10, comma 1, del d.lgs. 109 del 2007). Analogamente all'articolo in cui si stabiliscono le competenze della UIF, anche in quello relativo alle attribuzioni del nucleo speciale di polizia valutaria il legislatore si riferisce al congelamento con la parola sanzione: «Le attribuzioni del Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza previste dalle disposizioni vigenti per la prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio, sono esercitate anche per il contrasto del finanziamento del terrorismo e del finanziamento della proliferazione e per l'attuazione delle sanzioni finanziarie adottate dall'Unione europea, ovvero dagli organismi internazionali, nei casi di cui agli articoli 4 e 4-*ter*, ovvero con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze nei casi di cui all'articolo 4-*bis*» (Cfr. art. 11, comma 1, del d.lgs. 109 del 2007). Ma vi sono anche altri esempi a sostegno di quest'ipotesi: nel procedimento di designazione il Comitato deve tener conto dell'adozione, nei confronti del soggetto, di «altre sanzioni» (cfr. art. 4-*quater*, comma 1, lett. e), del d.lgs. 109 del 2007); il Comitato di sicurezza finanziaria, di propria iniziativa o su istanza del soggetto interessato, ai fini della cancellazione dalla lista di «individui o entità», può formulare una proposta al «Comitato sanzioni presso le Nazioni Unite» (cfr. art. 4-*sexies*, comma 1, del d.lgs. 109 del 2007); le disposizioni contenute nel decreto stesso non si applicano «alle sanzioni di natura commerciale nei confronti di Paesi terzi, incluso l'embargo di armi» (cfr. art. 2, comma 2, d.lgs. 109 del 2007).

[57] Sul punto cfr. G. ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, Torino, 1924.

[58] Sul punto cfr. F. GOISIS, *Discrezionalità ed autoritatività nelle sanzioni amministrative pecuniarie, tra tradizionali preoccupazioni di sistema e nuove prospettive di diritto europeo*, in *Rivista dir. comunitario*, 2013, 79 ss.

[59] È proprio la violazione di un precetto che rappresenta il discrimine tra sanzione amministrativa e qualsiasi altro atto di coazione amministrativa (così come intesi da G. CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, I, Napoli, 1935, 247 ss.)

[60] I principi enunciati nella l. n. 689 del 1981, secondo parte della dottrina, sono riferibili a tutte le sanzioni amministrative, non solo a quelle pecuniarie. Ancor più intensamente, parte della dottrina ha affermato l'estensione delle garanzie penali, fra cui anche quelle di cui all'art. 25, c. 2 Cost., a tutte le sanzioni amministrative di carattere afflittivo: cfr., fra gli altri, M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie. Principi sostanziali e procedimentali*, Napoli, 1983; *La potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione (Studi preliminari)*,


ISSN 2036-7821

«*nessuno può essere assoggettato*» se non «*in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione*»[61] e il soggetto sanzionato deve aver commesso personalmente un'azione «*cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa*»[62] che integri la commissione di un illecito, cioè la violazione di un precetto. Non vi è alcuna possibilità che un soggetto diverso dal trasgressore sia destinatario di una pena, se non nei casi eccezionalmente previsti dalla stessa legge, né che questa possa essere trasmessa agli eredi[63]. Le sanzioni amministrative, inoltre, dovrebbero rispettare anche quei principi fondamentali del diritto penale, quali: il principio di tassatività della fattispecie, l'irretroattività, la tipicità, il divieto di interpretazione analogica[64].

La tesi per cui il congelamento è una «*misura restrittiva amministrativa*» sanzionatoria sembra trovare conferme anche in giurisprudenza: una recente pronuncia del Tar Lazio, sede di Roma, che rappresenta il *landing case* in materia, ha lapidariamente inteso il congelamento e le altre misure contenute nella decisione PESC come misure «*volte a reagire all'illecito internazionale, perpetrato dalla Federazione russa (Stato sovrano) in danno dell'Ucraina (Stato sovrano), rappresentato dalla violazione della norma internazionale generale di natura cogente (c.d. ius cogens) – consolidatosi fin dall'epoca in cui venne meno il Sacro Romano Impero – della sovranità territoriale e del suo corollario dell'esclusivo e libero esercizio del potere di governo sulla propria comunità territoriale, oggi codificato nell'art. 53 della Convenzione sul diritto dei trattati adottata a Vienna il 23 maggio 1969*»[65].

Pur volendo riconoscere l'esistenza di queste norme internazionali di *ius cogens*, la cui violazione comporterebbe una sanzione in capo all'autore (in questo caso alla Russia), risulta però difficile individuare un collegamento diretto tra l'obiettivo dichiarato, sanzionare la Russia, e il congelamento dei beni di soggetti non coinvolti nelle operazioni belliche: sembra, invece, che si stia colpendo dei soggetti in ragione

---

Napoli, 1981, spec. cap. I; voce *Sanzione – IV) Sanzioni amministrative*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVIII, Roma, 1992, 7.

[61] Art. 1 della l. n. 689 del 1981.

[62] Art. 3 della l. n. 689 del 1981.

[63] È questa disposizione, contenuta nell'art. 7 della l. n. 689 del 1981, che, più di tutte, pone l'accento sulla funzione punitiva che hanno le sanzioni amministrative.

[64] Un'altra macroscopica differenza tra le misure amministrative sanzionatorie ed il congelamento attiene al riparto di giurisdizione: i ricorsi avverso il provvedimento di congelamento vanno indirizzati al Tar Lazio, sede di Roma; al contrario, come noto, i ricorsi avverso le sanzioni amministrative, generalmente, sono di competenza "giurisdizionale" del Giudice di Pace. Ad ogni modo, la questione verrà approfondita nel paragrafo successivo.

[65] Il riferimento è alla sentenza del Tar Lazio, Roma, Sez. II, 27 giugno 2022, n. 8669, avverso la quale è stato proposto appello. Di seguito, per ragioni di completezza, si riporta il testo, tradotto dal francese, dell'art. 53 della Convenzione sul diritto dei trattati: «È nullo qualsiasi trattato che, al momento della sua conclusione, sia in contrasto con una norma imperativa di diritto internazionale generale. Ai fini della presente convenzione, per norma imperativa di diritto internazionale generale si intende una norma che sia stata accettata e riconosciuta dalla Comunità internazionale degli Stati nel suo insieme in quanto norma alla quale non è permessa alcuna deroga e che non può essere modificata che da una nuova norma di diritto internazionale generale avente lo stesso carattere».


ISSN 2036-7821

della nazionalità, in violazione del principio espresso dal brocardo *nullum crimen, nulla poena sine lege*[66].

Infatti, l'unica responsabilità – se tale la si può definire – imputabile ad alcuni «*imprenditori*» risiede nella circostanza per cui la loro attività costituisce una «*notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa*». Tant'è vero che anche il giudice amministrativo italiano, nella richiamata pronuncia, sembra essersi espresso – cripticamente – in senso negativo sull'utilizzo del congelamento: «*Le "misure restrittive" disposte dall'Unione nei confronti della Federazione russa hanno quindi, nell'ambito del diritto internazionale, natura giuridica di vere e proprie contromisure (espressione di autotutela internazionale) in quanto azioni astrattamente illecite che trovano, tuttavia, giustificazione in concreto poiché adottate, ex post, da uno soggetto della comunità internazionale per reagire alla violazione di una norma di ius cogens che, sebbene riguardi uno specifico Stato sovrano, esplica effetti protettivi erga omnes verso l'intera comunità*». In altri termini, il congelamento sarebbe illecito – *recte*: illegittimo – ma, il solo fatto che è adottato da un gruppo di Stati nei confronti di un altro Stato, con l'obiettivo di "aiutare" uno Stato terzo, è sufficiente a sanare i vizi intrinseci a questa misura restrittiva sanzionatoria.

A questo punto, trarre delle conclusioni sulla "natura" giuridica che questa misura restrittiva assume in Italia è tutt'altro che agevole: sembrerebbe, alla luce di quanto visto, che il congelamento non si possa inquadrare a pieno titolo nemmeno nel genere delle sanzioni amministrative poiché non rispetta alcuni principi posti alla base dell'istituto.

L'ipotesi più verosimile, anche in considerazione del diritto positivo e dell'applicazione che ne è stata fatta, sembra quella che la «*misura restrittiva*» del congelamento rappresenti un *tertium genus* che si colloca tra le sanzioni amministrative, alle quali è più affine, e quelle misure di prevenzione amministrative quali il sequestro e la confisca preventiva[67]. La conferma di trovarci di fronte ad una

[66] Non si riesce ad individuare un criterio con cui vengono adottate le sanzioni che sia verosimilmente diverso dalla nazionalità. Del resto, leggendo con attenzione l'ultima versione del Regolamento, si ammette che, nell'Allegato I, sono ricompresi anche «gli imprenditori di spicco o le persone giuridiche, le entità o gli organismi che operano in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa, resosi responsabile dell'annessione della Crimea e della destabilizzazione dell'Ucraina» (cfr. art. 3, lett. g), ultima versione del Regolamento 269/2014).

E anche il giudice amministrativo italiano riconosce, avallandolo, tale meccanismo: «Si tratta quindi di misure amministrative, aventi natura preventiva e funzione cautelare, dalla durata temporanea in quanto collegata alla permanente violazione del diritto internazionale, con cui si intende reagire (c.d. contromisure), a livello dell'Unione, ad un illecito internazionale perpetrato da uno Stato sovrano (la Federazione russa) nei confronti di un altro Stato sovrano (l'Ucraina), aventi come destinatario indiretto lo Stato autore dell'illecito internazionale e come destinatari quei soggetti [che] traggono o mantengono vantaggi dalla violazione del diritto internazionale» (cfr. Tar Lazio, Roma, Sez. II, 27 giugno 2022, n. 8669).

[67] La confusione sulla "natura" giuridica del congelamento sembra congenita anche nella volontà del legislatore: ciò traspare, anche in questo caso, dalla relazione illustrativa che ha accompagnato il decreto legislativo n. 90 del 2017. In particolare, in un punto della relazion si legge che è stato necessario integrare la composizione del


ISSN 2036-7821

misura restrittiva-sanzionatoria atipica, cioè non inquadrabile in nessun istituto già esistente in Italia, emerge anche dal dato normativo: «*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*»[68].
Questa conclusione, a parere di chi scrive, deve valere anche per il congelamento nazionale che sembra, invece, più affine al sequestro amministrativo cautelativo. Ciò in quanto non è possibile, a mente del diritto positivo, ragionare atomisticamente sulla misura del congelamento. Infatti, nonostante sia astrattamente realizzabile una scissione di quest'istituto in almeno due fattispecie distinte (una "cautelare", cioè il congelamento nazionale, che è più simile ad un sequestro amministrativo e una "sanzionatoria", cioè il congelamento derivante dall'esecuzione di quanto deciso dall'UE e dall'ONU, maggiormente sovrapponibile alla sanzione amministrativa), il legislatore non ha previsto diversi regimi applicativi per ognuna di esse. Le affermazioni sin qui sostenute sono avvalorate anche dalla totale mancanza di un qualsivoglia elemento di pericolosità dei beni congelati, persino nella fattispecie "cautelare" del congelamento.

***4. Alcune riflessioni sull'effettività della tutela dei diritti e degli interessi coinvolti.***
La normativa europea prevede che, nel caso in cui i Regolamenti, adottati a seguito delle Decisioni PESC con cui l'Unione ha preso posizione su specifiche tematiche, contengano anche delle misure restrittive, siano disciplinate anche «*le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche*»[69].
Il Regolamento del 2014 richiama espressamente il rispetto del «*diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale*»[70] e stabilisce anche che la procedura per la modifica dell'Allegato I «*dovrebbe prevedere che si comunichino alle persone fisiche o giuridiche, alle entità o agli organismi designati i motivi dell'inserimento nell'elenco, affinché abbiano l'opportunità di dedurre osservazioni*»[71].

---

Comitato di sicurezza finanziaria con altre Amministrazioni «poiché l'intervento richiesto dai regimi sanzionatori posti dalle risoluzioni ONU, a livello internazionale, e dalle Decisioni e Regolamenti, a livello comunitario, vede sempre di più connessi il profilo delle relazioni commerciali con quello del loro finanziamento»; in un altro punto della stessa si legge che è necessario confermare il limite temporale di sei mesi – tuttavia rinnovabile illimitatamente – dell'efficacia del decreto di congelamento «perché trattandosi di misure restrittive patrimoniali di natura cautelare devono essere confermate alla luce della verifica della persistenza dei requisiti che ne avevano richiesto l'adozione».

[68] Art. 5, comma 7, del d.lgs. n. 109 del 2007. Nello stesso senso si può leggere l'art. 12, comma 1, secondo periodo, che recita come segue: «Se, nell'ambito di procedimenti penali o amministrativi, sono adottati provvedimenti di sequestro o confisca, aventi ad oggetto le medesime risorse economiche, alla gestione provvede l'autorità che ha disposto il sequestro o la confisca».

[69] Art. 215 TFUE, comma 3.

[70] Considerando n. 6 del Regolamento 269/2014.

[71] Considerando n. 8 del Regolamento 269/2014.


ISSN 2036-7821

Emergono, quindi, diversi momenti di "garanzia", interni ed esterni al procedimento amministrativo che culmina con il congelamento, di cui dovrebbe godere il soggetto attinto da questa sanzione: in primo luogo vi sono – *recte*: vi dovrebbero essere – le garanzie procedurali e, in un secondo momento, quelle giurisdizionali. Queste ultime, anche in considerazione dell'applicazione diretta di cui può essere oggetto il Regolamento, meritano di essere approfondite sia per ciò che riguarda i ricorsi alla magistratura domestica sia per i profili di competenza dei tribunali sovranazionali.

***4.1 La tutela procedimentale.***

Il procedimento amministrativo descritto dalla legge appare *ictu oculi* privo di adeguate garanzie procedurali: il Comitato è esentato, nei fatti, dall'effettuare la comunicazione di avvio del procedimento, in quanto non vi è alcuna previsione espressa sul diritto alla partecipazione e, inoltre, non sembra esserci un obbligo di motivazione "rafforzato" del decreto di congelamento.

La corretta e tempestiva esecuzione del congelamento ha la priorità su tutto e può avvenire in «*deroga ad ogni disposizione vigente in materia di segreto di ufficio*»: anzi, qualora il Comitato necessitasse di ulteriori informazioni su un soggetto, le altre amministrazioni – fra cui anche l'autorità giudiziaria – sarebbero «*obbligate*» a trasmettergliele[72].

La prima grande "lacuna difensiva" è rappresentata proprio dall'assenza di una specifica norma che vincoli l'amministrazione ad effettuare la comunicazione di avvio del procedimento (di congelamento o di inserimento nelle liste): infatti, il Nucleo speciale di polizia valutaria notifica agli interessati soltanto «*l'avvenuto inserimento dei nominativi nelle liste*»[73]. Tuttavia, in considerazione dell'incerta "natura" giuridica del congelamento, non è dato sapere se la mancata comunicazione sia imputabile a «*ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento*» o se la stessa misura restrittiva, potendo essere intesa come un «*provvediment*[o] *cautelare*», sia da considerarsi legittima ancorché essa venga adottata «*prima della effettuazione delle comunicazioni*»[74].

Giova soffermarsi ancora sulla "comunicazione" con cui il Comitato, avvalendosi del Nucleo speciale di polizia valutaria, deve portare a conoscenza del soggetto amministrato l'avvenuto congelamento: essa assume, a tutti gli effetti, le forme della notifica di un atto giudiziario[75].

---

[72] Il corsivo è contenuto nell'art. 3, comma 7, del d.lgs. 109 del 2007.

[73] Cfr. art. 4-*quinquies*, comma 1, del d.lgs. 109 del 2007.

[74] I corsivi sono riproduttivi dei contenuti dell'art. 7 della l. n. 241 del 1990.

[75] Si riporta, di seguito, il testo dell'art. 4-*quinquies*, comma 1, del d.lgs. 109 del 2007: «Il Comitato, avvalendosi del Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza notifica agli interessati, con le modalità di cui agli articoli 137 e seguenti del codice di procedura civile e di cui agli articoli 3-*bis*, 45 e 48 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, l'avvenuto inserimento dei nominativi nelle liste di cui agli articoli 4, 4-*bis* e 4-*ter*, rendendo noti i seguenti elementi: // a) la parte pubblica dei motivi che sono a fondamento della


ISSN 2036-7821

In ogni caso, anche questa speciale "comunicazione di conclusione" del procedimento di congelamento non consente il benché minimo intervento partecipativo del soggetto amministrato, sia che si prenda come paradigma di riferimento la disciplina della sanzione amministrativa (pecuniaria), sia che si considerino le più generali disposizioni contenute nella legge sul procedimento amministrativo. Nel primo caso, essendo il provvedimento già definitivo, è evidente come i destinatari del congelamento non possano far pervenire al Comitato «*scritti difensivi e documenti*» né «*poss*[a]*no chiedere di essere sentiti dalla medesima autorità*»[76], come se si trattasse della fase precedente all'adozione dell'ordinanza ingiunzione con cui vengono irrogate le sanzioni amministrative (pecuniarie); nel secondo è altrettanto evidente come vengano sacrificate tutte quelle facoltà tipiche della «*partecipazione al procedimento amministrativo*»[77].

L'inibizione dei diritti procedurali si ripercuote anche sugli obblighi motivazionali del provvedimento di congelamento: al soggetto attinto dalla misura è resa nota esclusivamente «*la parte pubblica dei motivi che sono a fondamento della decisione di inserimento*»[78]. Ma non è affatto chiaro come il Csf valuti «*ogni informazione rilevante in suo possesso*»[79] e, analogamente, non è in alcun modo precisato in cosa possano sostanziarsi queste informazioni. Più nello specifico, relativamente al congelamento dei beni agli oligarchi, la misura nazionale viene adottata nel caso in cui essi pongano in essere «*una o più condotte che minacciano la pace e la sicurezza internazionale*»[80]. Sennonché, la valutazione della sussistenza di tali «*condotte*», generiche e non meglio esplicitate, sembra essere rimessa all'amplissima – *recte*: infinita – discrezionalità

decisione di inserimento; // b) le misure di congelamento loro imposte; // c) gli effetti delle misure di congelamento e le sanzioni per la loro inosservanza; // d) i casi in cui è possibile chiedere la cancellazione dalle liste; // e) l'autorità, nazionale ed internazionale, competente a ricevere la richiesta di cancellazione; // f) i presupposti e le modalità per richiedere l'autorizzazione in deroga; // g) le autorità, nazionali, comunitarie ed internazionali, competenti a ricevere i ricorsi avverso i provvedimenti adottati». Orbene, la normativa riportata sembra "sostituire", per il procedimento di congelamento, il contenuto degli artt. 7 e 8 della l. n. 241 del 1990.

[76] Cfr. art. 18, comma 1, della l. n. 689 del 1981

[77] Così è rubricato il Capo III della l. n. 241 del 1990. In particolare, vengono inevitabilmente mortificati i diritti di intervento e partecipazione al procedimento (cfr. artt. 9 e 10).

[78] Cfr. art. 4-*quinquies*, comma 1, lett. a), del d.lgs. 109 del 2007. Ad ogni modo, anche ai sensi dell'art. 3 del d.m. n. 59 del 2022, sono sottratti all'accesso, in quanto coperti da segreto di Stato, i seguenti documenti: «a) i processi verbali delle riunioni del Comitato e i resoconti sommari delle riunioni della rete degli esperti; // b) i documenti contenenti scambi di informazioni tra le amministrazioni rappresentate nel Comitato, il Comitato stesso e autorità internazionali o Stati esteri; // c) atti, studi, analisi, proposte, relazioni che riguardano la posizione italiana nell'ambito dei procedimenti di inserimento e cancellazione dalle liste internazionali di persone ed entità sospettati di terrorismo, ad eccezione delle parti pubbliche dei motivi che sono a fondamento della decisione di inserimento; // d) atti, studi, analisi, proposte, relazioni riguardanti singoli casi ovvero le strategie di prevenzione del riciclaggio e di lotta al finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa nonché attività ispettive e investigative da parte delle autorità e degli organi investigativi rappresentati nel Comitato».

[79] Cfr. art. 4-*quater* del d.lgs. 109 del 2007.

[80] Cfr. art. 4-*bis* del d.lgs. 109 del 2007.


ISSN 2036-7821

dell'amministrazione, senza il limite che, di solito, è posto dai principi di tipicità e tassatività dell'azione amministrativa.

Il precipitato giurisdizionale di tali circostanze è che il decreto di congelamento diviene, in buona sostanza, insindacabile.

La giurisprudenza amministrativa ha infatti confermato, in più occasioni, la legittimità dell'operato del Comitato, poiché «*il provvedimento nazionale gravato non* [è] *ontologicamente soggetto alla disciplina sulla comunicazione di avviso del procedimento dettata dall'art. 7 della legge n. 241/1990*»[81]. Il giudice amministrativo, nel precedente richiamato, ha persino sostenuto che il congelamento non sia in ogni caso annullabile perché, ai sensi dell'art. 21-*octies*, «*alla luce delle risultanze procedimentali e processuali versate in giudizio da entrambe le parti, il contenuto dispositivo del provvedimento impugnato non poteva essere diverso da quello che ha in concreto assunto. Ed allora l'eventuale apporto partecipativo in chiave difensiva e collaborativa di parte ricorrente, collocatosi in una fase antecedente all'adozione del provvedimento, non sarebbe stato utile in quanto non avrebbe potuto comunque modificare il contenuto dispositivo del provvedimento né modificarlo in senso a sé favorevole*».

Ma, stando anche a quanto stabilito dalla giurisprudenza, le garanzie di partecipazione verrebbero soddisfatte integralmente dalle disposizioni sulla «*procedura di cancellazione dalle liste*»[82]: la norma prevede che, anche su istanza motivata, il Comitato di sicurezza finanziaria formuli al Comitato sanzioni presso le Nazioni Unite e al Consiglio dell'Unione Europea proposte di cancellazione dalle liste internazionali e comunitarie. Ai fini della presentazione dell'istanza, il Comitato «*tiene conto dell'esito dell'eventuale procedimento penale e di ogni altro elemento rilevante che indichi l'assenza di un coinvolgimento attuale in qualsiasi attività che abbia finalità di terrorismo* [...]». Tale "garanzia", però, sembrerebbe tradursi in un nulla di fatto: il soggetto raggiunto da congelamento che, stando alla lettera della legge, ben può non essere stato mai sottoposto ad alcun – eventuale – procedimento penale, non può neanche produrre memorie o richiedere un'audizione, ma può domandare soltanto una "revisione" del provvedimento che, con ogni probabilità, a causa dell'impossibilità di introdurre nuovi elementi da valutare, non avrà un esito diverso dalla precedente determinazione.

È per questo che, secondo chi scrive, appaiono evidenti i benefici che apporterebbe la partecipazione del soggetto amministrato al procedimento: ad esempio, potrebbe

[81] Cfr. Tar Lazio, Roma, Sez. II, 27 giugno 2022, n. 8669. Peraltro, il giudice amministrativo non scioglie, anzi, se possibile incrementa, i dubbi – espressi nel presente paragrafo – sulle motivazioni per cui il Comitato può obliterare la comunicazione di avvio del procedimento: infatti, da un lato, il Collegio sembra far riferimento al primo comma dell'art. 7 della l. n. 241 del 1990, ricordando che è da «esclude[re] la preventiva comunicazione dove sussistano "ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento"»; dall'altro, viene valorizzato il comma secondo, sottolineando che «il provvedimento di congelamento, attesa la sua natura preventiva, è ontologicamente concepito in modo tale da escludere la comunicazione di avvio».

[82] Disciplinata dall'art. 4-*sexies* del d.lgs. n. 109 del 2007.


ISSN 2036-7821

fornire indicazioni sulla reale titolarità di un bene[83]. In tal guisa si eviterebbero anche quei procedimenti, ulteriori e successivi, finalizzati a rimuovere dalla lista o, perlomeno, a scongelare alcuni beni di soggetti erroneamente coinvolti.
Ad ogni modo, non risultano soddisfatte neppure quelle disposizioni europee volte a «*soddisfare le esigenze di base delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi elencati nell'allegato I e dei familiari a carico* [...]»[84]. Ciò in quanto le numerose cause di esenzione dal congelamento elencate nel Regolamento si traducono, nella normativa interna, in una rimessione al Csf della questione: è il Comitato che «*individua le modalità operative di autorizzazione all'esenzione*», indicando «*altresì la documentazione che l'interessato è tenuto a produrre a corredo dell'istanza di esenzione*»[85].
Inoltre, non sembrano rispettati neanche i diritti ad una buona amministrazione sanciti dall'art. 41 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea: «*Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione. // Tale diritto comprende in particolare: // - il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio, // - il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale, // - l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni*»[86].

### *4.2 Le tutele giurisdizionali.*

Dopo aver provato a far luce sulle esigue garanzie offerte in sede procedimentale, si intende procedere con l'analisi dei possibili rimedi giurisdizionali esperibili avverso il congelamento.
Occorre innanzitutto precisare che la tutela giurisdizionale non differisce in ragione della normativa – nazionale o euro-unitaria – che fonda il congelamento: anche quando il decreto sia meramente attuativo di Regolamenti o Risoluzioni, può essere impugnato innanzi al giudice amministrativo.
Ferma questa premessa, si propone di seguito una ricostruzione sistematica della disciplina in ordine agli strumenti di tutela giurisdizionale azionabili (ricorso al giudice amministrativo) avverso il decreto di congelamento.
Nella sua formulazione originaria, il decreto del 2007, all'articolo rubricato «*strumenti di tutela*», disponeva come segue: «*La competenza territoriale per le impugnazioni di*

[83] Infatti, dal dato letterale della normativa, sembrerebbe che il Comitato – forse – necessita dell'intervento del soggetto amministrato anche per dirimere questioni di gran lunga più modeste: ad esempio «al fine di evitare il possibile coinvolgimento di soggetti diversi con generalità identiche o simili» (cfr. art. 4-*quater*, comma 1, lett c) del d.lgs. 109 del 2007). Timori, quelli di congelare beni a soggetti che nulla hanno a che vedere con il terrorismo, che emergono anche nelle analisi del Csf stesso (cfr. analisi del 2014, p. n. 30).
[84] Cfr. art. 4, lett. a), del Regolamento 269/2014.
[85] Cfr. art. 4-*septies*, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2007.
[86] Cfr. art. 41, par. 1 e 2, della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea.


ISSN 2036-7821

*provvedimenti previsti dal presente decreto è attribuita al Tribunale amministrativo regionale del Lazio*»[87]. È logico pensare che il termine «*provvedimenti*» ricomprendesse, inevitabilmente, anche i decreti di congelamento[88].

La prima modifica si è avuta con l'introduzione del codice del processo amministrativo, che ha modificato l'articolo in questione così: «*Avverso i provvedimenti previsti dal presente decreto la tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo è disciplinata dal codice del processo amministrativo*»[89]. Lo stesso codice ha disposto che per le «*controversie avverso i provvedimenti previsti dal decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109*»[90] vige la competenza funzionale inderogabile del Tar per il Lazio, sede di Roma. Quindi, ancora una volta, tutti i provvedimenti elencati nell'originario decreto legislativo sembrano trovare tutela nella giurisdizione amministrativa (quindi anche quelli sanzionatori).

Forse è proprio a causa di quella che poteva sembrare un'anomalia, ovvero dalla devoluzione alla giurisdizione amministrativa di controversie vertenti su sanzioni amministrative, normalmente attribuite alla giurisdizione civile, che il legislatore ha avvertito l'esigenza di modificare ancora l'articolo in questione, portandolo alla versione attuale: «*I decreti sanzionatori, adottati ai sensi del presente decreto, sono assoggettati alla giurisdizione del giudice ordinario. È competente, in via esclusiva, il Tribunale di Roma*»[91]. Ad avviso di chi scrive, la disposizione si riferisce alle sole sanzioni adottate in conseguenza della violazione degli effetti del congelamento[92].

Infatti, una diversa esegesi del dato letterale, cioè che anche le controversie in ordine ai decreti di congelamento siano da devolversi alla giurisdizione ordinaria, significherebbe un'implicita abrogazione delle norme contenute nel codice del processo amministrativo[93]. E non può essere condivisa neanche quella dottrina che

---

[87] Cfr. testo originario dell'art. 14 del d.lgs. 109 del 2007.

[88] Semmai, avrebbe dovuto porsi in discussione se, nel termine provvedimenti, non fossero ricomprese le sanzioni amministrative adottate nei confronti di un soggetto che violasse le disposizioni contenute nel decreto di congelamento.

[89] Cfr. art. 3, comma 21, allegato n. 4, cod. proc. amm.

[90] Cfr. art. 135, comma 1, lett. m), cod. proc. amm.

[91] Cfr. attuale versione dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. 109 del 2007.

[92] Certo, la formulazione attuale dell'art. 14 – che, è bene ricordarlo, prima si riferiva al riparto di giurisdizione che doveva seguire il decreto di congelamento – non è immediatamente intelligibile: rimuovendo del tutto i riferimenti sulla corretta giurisdizione da adire per i provvedimenti di congelamento, potrebbe sembrare che tutti i decreti adottati ai sensi della medesima legge siano da devolvere alla giurisdizione civile. Ancora una volta, la relazione illustrativa che ha accompagnato la riforma (d.lgs. 90 del 2017) restituisce la confusione in ordine alla misura del congelamento, anche per ciò che concerne il riparto di giurisdizione «[l'art. 14] modific[a] la giurisdizione, investe[ndo] il giudice ordinario in caso di opposizione avverso i decreti sanzionatori. Si tratta di una modifica normativa volta a conformarsi rispetto a quanto affermato negli ultimi anni, in diverse fattispecie, dalla giurisprudenza, anche costituzionale, che riconosce al giudice ordinario, in generale, la giurisdizione in materia di sanzioni amministrative di carattere afflittivo, come sono le sanzioni amministrative pecuniarie».

[93] Sul punto, fra gli altri, R. BARBERINI, *Il congelamento dei beni degli oligarchi*, *op. cit.*, che sostiene quanto segue: «Per ciò che invece riguarda le garanzie, è stata introdotta, per la prima volta nel 2017, la possibilità di ricorrere al giudice ordinario, e precisamente al Tribunale di Roma in via esclusiva, avverso «i decreti sanzionatori, adottati ai


ISSN 2036-7821

non rinviene, in alcuna disposizione normativa, indicazioni sulla tutela giurisdizionale esperibile nei confronti degli atti di congelamento nazionali e che, quindi, le ricava dai principi generali dell'ordinamento[94]

Quanto sostenuto, ovvero che i decreti di congelamento si impugnano innanzi al giudice amministrativo e gli atti sanzionatori – quelli adottati ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 109 del 2007 – innanzi al giudice ordinario, trova conferma nella consolidata giurisprudenza del Tar e del Consiglio di Stato[95].

Ma, d'altro canto, è pur vero che non si comprende perché delle sanzioni amministrative pecuniarie (per intenderci, quelle afflitte a chiunque violi le disposizioni di congelamento) siano state, in origine, devolute alla giurisdizione amministrativa, disattendendo il – pur discutibile – criterio di riparto affermatosi in materia.

Una volta chiarita la "sede", il tema centrale su cui riflettere è quello della tutela realmente offerta, la quale dovrebbe rispondere ai canoni, costituzionalmente sanciti, dell'effettività e della concretezza[96].

Secondo chi scrive, le garanzie giurisdizionali, così come quelle procedimentali, si appalesano insufficienti e ciò, stando all'attuale sistema normativo, non potrebbe essere diversamente. Il decreto di congelamento, in quanto atto amministrativo, può essere sindacato soltanto attraverso le figure sintomatiche dell'eccesso di potere: tuttavia, in mancanza di specifiche norme che indichino i presupposti cui deve conformarsi l'atto di congelamento, il provvedimento diviene sostanzialmente

---

sensi del presente decreto», ma non è del tutto chiaro se ciò riguardi anche le misure restrittive adottate in attuazione dei regolamenti europei. [...] L'interessato potrà, invece, certamente ricorrere alla Corte di giustizia dell'Ue, in quanto i regolamenti sul congelamento dei beni incidono direttamente su diritti individuali». Tale affermazione non può essere condivisa: la tutela giurisdizionale era espressamente prevista, anche per il congelamento attuativo dei Regolamenti, già nella prima versione del decreto del 2007, precisamente all'art. 14. Sembra confermare quanto detto anche Tar Lazio, Roma, Sez. II, 27 giugno 2022, n. 8669, che statuisce così: «[la] cognizione degli atti gravati nella presente controversia [il decreto di congelamento] rientra pienamente nell'ambito della giurisdizione nazionale».

[94] Cfr. M. CERFEDA, *Le 'nuove' misure di congelamento nazionali e il traffico di capitali volti al finanziamento del terrorismo*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 1/2018, 24-25.

[95] Come detto, il giudice amministrativo si è pronunciato su una molteplicità di ricorsi avverso il congelamento e quindi ha riconosciuto la sua giurisdizione. Al contrario, il Tar Lazio, Roma, Sez. II, 20 luglio 2020, n. 8450, nel dichiarare inammissibile un ricorso avverso una sanzione adottata dal MEF ai sensi dell'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2007, ha chiarito che «la giurisdizione in materia di sanzioni amministrative pecuniaria emesse dal MEF per violazione dell'art. 5 del d.lgs. 22 giugno 2007, n. 109, sussiste la giurisdizione del giudice ordinario. Peraltro, il legislatore con la riforma del 2017 (cfr., art. 6, comma 1, lett. q), d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90), con la quale è stata modificata la disciplina del d.lgs. 22 giugno 2007, n. 109, ha confermato all'art. 14 che i "decreti sanzionatori, adottati ai sensi del presente decreto, sono assoggettati alla giurisdizione del giudice ordinario"».

[96] E, sul punto, ovvero sulla possibilità che la tutela delle posizioni giuridiche soggettive di coloro i quali siano attinti da congelamento è posta sotto l'egida del giudice amministrativo, non deve trarre in inganno la circostanza per cui la decisione PESC, prodromica al Regolamento europeo, include, fra le altre, delle misure che incidono anche su di alcuni diritti c.d. fondamentali: questi, comunque, non ricomprendono anche quelli coperti dalla riserva di giurisdizione e, dunque, ben può occuparsene il giudice amministrativo.


ISSN 2036-7821

insindacabile. Detto altrimenti, la normativa di riferimento è talmente generica da rendere puramente ipotetica l'individuazione di profili di illegittimità intrinseci al provvedimento. Non è un caso che tutti i ricorsi proposti sinora siano stati respinti[97].
L'assenza di una motivazione, come detto, determina una insindacabilità del congelamento «*vi possono essere casi* [fra i quali il congelamento] *in cui la peculiare natura del procedimento e la fattispecie concreta rendano impossibile o altamente difficile accertare o verificare "i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche" che sorreggono e determinino la decisione amministrativa*»[98]
In effetti, l'ampia discrezionalità di cui gode il Comitato nella formulazione di un giudizio prognostico sulla "pericolosità" di un soggetto, in relazione ad azioni che esso neanche ha compiuto direttamente o, nelle quali non è neanche in minima parte coinvolto, mal si presta ad essere sindacata dal giudice amministrativo. Peraltro, la disposizione per cui «*il procedimento è sospeso fino a quando l'atto o i contenuti essenziali dello stesso* [coperti da segreto di Stato] *non possono essere comunicati all'Autorità giurisdizionale*»[99], incide direttamente sulla durata del procedimento giurisdizionale, contravvenendo ad un altro corollario del principio costituzionale del giusto processo, quello della ragionevole durata. Questa sospensione si può protrarre, legittimamente, per una durata di oltre due anni e, solo a seguito del decorso di questo periodo, l'Autorità giurisdizionale può richiedere al Comitato – ma non vi è obbligata – di produrre nuovi elementi ai fini della definizione del giudizio[100].
Come conferma di tale, sostanziale, insindacabilità del decreto di congelamento si può leggere un altro precedente giurisdizionale in cui si stabilisce che, nei confronti di un soggetto – non listato ma – colpito dalla misura del congelamento poiché «*associated*» ad un altro soggetto listato, nonostante quest'ultimo sia stato dichiarato deceduto, il congelamento rimane legittimamente efficace nei confronti del soggetto non listato[101]. Ciò soltanto in ragione della mancanza di una norma «*che stabilisca l'automatica decadenza delle misure di congelamento come conseguenza del decesso della persona designata*»[102]. In altre parole, non vi può essere lo scongelamento automatico dei beni di una persona non listata poiché vige una presunzione di "colpevolezza" nei confronti degli eredi della persona listata a lui collegata: non si ammette «*l'effetto di rendere immediatamente disponibili i fondi congelati agli eredi o a persone legate al soggetto stesso, in assenza di una preventiva valutazione da parte dell'organismo che ha*

[97] Da una ricognizione sulla banca dati del sito www.giustizia-amministrativa.it, sembrerebbe che tutti i ricorsi in materia siano stati rigettati.
[98] Cfr. Tar Lazio, Roma, Sez. II, 27 giugno 2022, n. 8669
[99] Cfr. art. 14, comma 2, del d.lgs. 109 del 2007.
[100] Ma, non è chiaro se la sospensione in parola opera solo nei procedimenti innanzi al Tribunale di Roma (e, quindi, nei ricorsi avverso le sanzioni) o anche nei procedimenti proposti al giudice amministrativo.
[101] Il riferimento è a Tar Lazio, sede di Roma, Sez. II, 22 marzo 2023, n. 5011.
[102] Cfr. Tar Lazio, sede di Roma, Sez. II, 22 marzo 2023, n. 5011.


ISSN 2036-7821

*imposto la sanzione*»[103]. Né è sufficiente, affinché il Csf valuti positivamente l'istanza di scongelamento in sede procedimentale o per veder dichiarato – giurisdizionalmente – illegittimo tale diniego, la circostanza per cui il soggetto i cui beni siano stati sottoposti al congelamento venga assolto dai reati di autoriciclaggio e di trasferimento fraudolento di valori[104].

Orbene, data la diretta applicabilità delle misure di congelamento sovranazionali, si riporta una rapida rassegna dell'orientamento giurisprudenziale europeo e in merito alle garanzie procedurali e sulla profondità di sindacato con cui, la stessa Cgue, può giudicare in ordine alla legittimità di queste misure restrittive[105]. In ordine alle garanzie procedurali – in particolare sull'obbligo di motivazione – pare che si siano formati due filoni giurisprudenziali: il primo, più risalente, è stato definito, da parte della dottrina, «*conservativo*» in quanto si trincera dietro la discrezionalità; il secondo, più recente, valorizza un controllo giurisdizionale più penetrante circa l'adozione di misure restrittive, consentendo il vaglio delle prove e dei documenti stessi posti alla base delle decisioni del Consiglio[106]. Ad esempio, nel caso Azarov, la Corte di Giustizia chiarisce che «*L'effettività del controllo giurisdizionale garantito dall'articolo 47 della Carta esige che* [...] *nello svolgere il controllo di legittimità dei motivi su cui si basa la decisione di inserire o di mantenere il nome di una persona nell'elenco delle persone oggetto di misure restrittive, il giudice dell'Unione si assicuri che tale decisione, la quale riveste una portata individuale per detta persona, poggi su una base fattuale sufficientemente solida. Ciò implica una verifica dei fatti allegati nell'esposizione dei motivi sottesa a detta decisione, di modo che il controllo giurisdizionale non sia limitato alla valutazione della verosimiglianza astratta dei motivi di decisione addotti, bensì sia inteso a stabilire se questi motivi, o per lo meno uno di essi considerato di per sé sufficiente a suffragare detti atti, siano fondati* [...]»[107]. Ciò implica, come in effetti è avvenuto nel caso preso in esame, la possibilità di valutare nel merito le scelte del Consiglio e, nell'eventualità in cui queste appaiano non fondate su basi solide, il giudice europeo può disporre la cancellazione dalle liste.

Inoltre, il giudice europeo sembrerebbe confermare la stretta correlazione tra l'obbligo di motivazione e l'effettività della tutela giurisdizionale: in assenza di specifiche motivazioni e di paradigmi legislativi di riferimento certi, ai quali l'azione

[103] Cfr. Tar Lazio, sede di Roma, Sez. II, 22 marzo 2023, n. 5011.

[104] È quanto meno singolare che, al termine del procedimento penale, sia stato disposto il dissequestro della stessa somma di denaro che è, invece, stata sottoposta al congelamento. Cfr. Tar Lazio, sede di Roma, Sez. II, 22 marzo 2023, n. 5011.

[105] La CGUE (in prima istanza il Tribunale e poi la Corte) è competente a giudicare la materia delle misure restrittive ai sensi dell'art. 275, paragrafo 2, del TFUE, che deroga al primo paragrafo dello stesso articolo.

[106] Sul punto e per un'elencazione dei casi appartenenti all'uno o all'altro filone, cfr. G. VITALE, *La giurisprudenza dell'Unione in materia di misure restrittive. L'obbligo di motivazione della misura e la tutela giurisdizionale effettiva dei destinatari*, in *Eurojus* n. 1/2021

[107] Cfr. CGUE, ECLI:EU:C:2018:1031, Azarov c/ Consiglio dell'Unione Europea, punto n. 22.


ISSN 2036-7821

del Consiglio deve conformarsi, diventa impossibile ottenere un vero sindacato giurisdizionale. Infatti, in un altro caso recentissimo, riguardante il congelamento dei beni (proprio ai sensi del Regolamento 269/2014) della madre dell'oligarca Prigozhina, capo della c.d. *Wagner*, il Tribunale ha considerato "formalmente" adeguate le motivazioni portate a conoscenza della Signora ma, sindacando nel merito di queste, le ha ritenute infondate e, pertanto, ha accolto il ricorso[108].

***5. Conclusioni.***

Si è detto delle enormi difficoltà che si incontrano laddove si provi a trarre delle conclusioni sulla natura e sull'inquadramento, nell'ordinamento giuridico italiano, della misura restrittiva del congelamento. Ciò in quanto la materia è regolata da due discipline interconnesse ma, per lo meno astrattamente, autonome fra loro: la prima, di livello sovranazionale, individua, attraverso atti direttamente applicabili negli Stati membri, finanche i nominativi dei soggetti che devono essere colpiti dalla misura stessa; la seconda disciplina, nazionale, attua ed integra quella sovranazionale, sostanzialmente recependo quest'ultima e prevedendo la sua applicazione nei confronti dei soggetti dediti al – o al finanziamento del – terrorismo, al riciclaggio e ad attività in grado di minacciare la pace e la sicurezza internazionale.
Pertanto, data l'esistenza di queste discipline parallele ma ontologicamente differenti fra loro – una risponde ai canoni del diritto europeo e l'altra a quelli dell'ordinamento giuridico italiano –, entrambe meriterebbero delle riflessioni accurate. Tuttavia, in ordine alla normativa sovranazionale, che esula dal campo d'indagine del presente lavoro, si vuole fornire soltanto qualche spunto.
Vista la moltitudine di fattispecie, previste dalla normativa europea, per le quali può essere irrogata la misura del congelamento, va rilevato che quando esso assume il *nomen iuris* di misura restrittiva adottata nei confronti di quei soggetti responsabili – o sostenitori – di azioni politiche che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, la norma di diritto europeo, sulla cui base viene adottata, dal Consiglio, la «*Decisione*», è stata individuata nell'art. 29 del TUE[109].
Diversamente, sembra che il fondamento giuridico sul quale poggia il Regolamento attuativo della Decisione sia l'art. 215 TFUE, poiché la fattispecie per cui viene imposto il congelamento non è strettamente legata al terrorismo[110]. Infatti, non risulta

[108] Cfr. Tribunale, ECLI:EU:T:2023:104, Prigozhina c/ Consiglio dell'Unione Europea.

[109] Si riporta il testo completo dell'art. 29 del TUE: «Il Consiglio adotta decisioni che definiscono la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica. Gli Stati membri provvedono affinché le loro politiche nazionali siano conformi alle posizioni dell'Unione».

[110] Si riporta il testo completo dell'art. 215 TFUE: «Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea prevede l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della


ISSN 2036-7821

afferire alla fattispecie in esame in questo contributo l'annosa *querelle* tra Parlamento e Consiglio dell'Unione Europea circa la norma europea primaria che si sarebbe dovuta porre alla base del congelamento dei beni di alcuni terroristi: in quel caso, secondo il Parlamento, la base andava individuata, più correttamente, nell'art. 75 TFUE[111].

Venendo alle considerazioni in merito alla normativa italiana preposta all'attuazione del Regolamento, obbligatorio e direttamente applicabile, va preliminarmente rilevato che, in realtà, il legislatore si è limitato a disciplinare un solo procedimento amministrativo ed un solo "tipo" di congelamento, utilizzabile indistintamente per tutte le diverse fattispecie – contrasto del finanziamento del terrorismo, del finanziamento della proliferazione e dell'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale – contemplate dalla normativa sovranazionale (sia europea sia dell'ONU).

Sulla "natura" giuridica che il congelamento riveste in Italia si è già argomentato sul perché, secondo chi scrive, essa sia affine a quella della sanzione amministrativa, nonostante i principi, ai quali queste ultime sono solitamente sottoposte, vengano significativamente disattesi dalla disciplina del congelamento[112]. Ma ciò non dovrebbe stupire perché, anche a livello europeo, sembrerebbe che questo genere atipico di misure restrittive sia un ibrido tra le *smart sanctions* e le contromisure collettive[113].

---

Commissione, adotta le misure necessarie. Esso ne informa il Parlamento europeo. // Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea lo prevede, il Consiglio può adottare, secondo la procedura di cui al paragrafo 1, misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali. // Gli atti di cui al presente articolo contengono le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche».

[111] Sul punto cfr. CGUE, ECLI:EU:C:2012:472, Parlamento europeo c/ Consiglio dell'Unione europea.

[112] La conferma di trovarci di fronte a sanzioni amministrative atipiche o ad un *tertium genus* tra sanzioni e misure preventive (amministrative), si può rinvenire anche nella nota del Consiglio dell'Unione Europea del 4 maggio 2018: «Il congelamento amministrativo deve essere distinto da congelamento giudiziario, sequestro e confisca, che non possono essere imposti nell'ambito di applicazione delle misure restrittive, ma soltanto quale misura nazionale di esecuzione».

[113] Sul punto cfr. 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 *Eunomia*, n. 1/2022, 113 ss. il quale ritiene che le misure restrittive siano più sovrapponibile alle contromisure collettive in quanto, diversamente, «contrasterebbero con le principali teorie di diritto internazionale, in base alle quali le sanzioni sono adottate principalmente in risposta a minacce all'ordine pubblico internazionale, non a violazioni del diritto internazionale». Anche quest'Autore sembra lanciare il monito sulla "pericolosità" di questo strumento «date le debolezze intrinseche nei giudizi unilaterali e soggettivi da parte degli stati e organizzazioni regionale su quando imporre tali misure non coercitive, si è dell'opinione che le stesse dovrebbero rappresentare un trampolino di lancio temporaneo verso sanzioni collettive imposte a livello centrale con un consenso più ampio della comunità internazionale».


ISSN 2036-7821

Ebbene, la convinzione di trovarsi di fronte a delle sanzioni deriva, come visto, dall'utilizzo del criterio ermeneutico c.d. teleologico[114]: appare evidente che esse rispondano ad uno scopo afflittivo – quasi punitivo – nei confronti di coloro i quali pongono in essere delle azioni che minacciano la sovranità dello Stato ucraino[115]. In effetti, il fine ultimo di questi provvedimenti è creare «*disagio*» nei confronti di quei soggetti che l'Unione Europea ha ritenuto, a vario titolo, che abbiano appoggiato le strategie di destabilizzazione attuate dalla Russia nei confronti dell'Ucraina[116].

Il cuore del problema è proprio questo: non si comprende il motivo per cui se la Federazione russa ha violato, come ritenuto dalla giurisprudenza, delle norme internazionali di *ius cogens*, a farne le spese debbano essere alcuni cittadini russi individuati e poi inseriti, da organi politici dell'Unione Europea, in una sorta di moderne liste di proscrizione[117]. Difatti, quantomeno in merito ai decreti del Ministro dell'economia e delle finanze che, in attuazione delle disposizioni europee, congelano dei beni, ben potrebbero individuarsi dei profili di incostituzionalità: il Regolamento è, ai sensi del TFUE, a tutti gli effetti un atto legislativo[118]. Esso, però, si discosta palesemente da quei caratteri di generalità, astrattezza e intersoggettività,

[114] In effetti, l'originario scopo per cui è stato introdotto il congelamento era quello di combattere il terrorismo internazionale ed il riciclaggio. Un'impostazione in questo senso sembra raccogliere anche l'invito di L. PASCULLI, *Le misure di prevenzione del terrorismo e dei traffici criminosi internazionali*, Padova, 2012, 187-188, che mette in guardia gli interpreti sull'inevitabile autonomia terminologica propria del diritto internazionale. Infatti, l'A. ricorda che, proprio nella materia del sequestro e della confisca dei proventi di reato e sul finanziamento di terrorismo, a volte si utilizzano interscambiabilmente i termini *freezing* e *seizure*. Tuttavia, «nonostante gli sforzi di uniformazione e l'apprezzabile prassi di fornire (generalmente nelle norme di apertura) espressa definizione dei termini-chiave di ogni atto normativo, si ha ancora l'impressione di una terminologia incoerente e ambigua, destinata ad aprire il varco a incertezze interpretative e, conseguentemente, a distorsioni applicative. // Tale consapevolezza deve, quindi, allertare l'interprete circa la insidiosità di un approccio ermeneutico del diritto sovranazionale basato esclusivamente sulle omonime espressioni di diritto interno (che spesso non sono che dei «falsi amici») e orientarlo, piuttosto, alla ricerca dei tratti contenutistici e procedurali che caratterizzano misure identiche nella sostanza, benché diversamente denominate».

[115] Altrimenti non potrebbe essere: il congelamento è stato introdotto nel nostro ordinamento con lo scopo di "punire" i terroristi.

[116] Questa ricostruzione è da imputarsi al Tar Lazio, sede di Roma, Sez. II, 11 aprile 2023, n. 6256.

[117] Sul punto cfr. R. RUOPPO, *Sanzioni individuali dell'unione europea nel conflitto russo-ucraino e diritti fondamentali: luci ed ombre all'indomani delle prime pronunce della corte di giustizia*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, 1201 ss., che afferma: «le sanzioni adottate dalle istituzioni dell'Unione sembrano non rispecchiare fedelmente tale proposito [il rispetto del principio di proporzionalità della sanzione], in quanto, alla luce delle motivazioni a supporto delle medesime, queste ultime risultano destinate a pregiudicare i diritti di un ampio novero di soggetti, non solo di coloro effettivamente coinvolti nella compromissione dell'integrità territoriale dell'Ucraina. // La particolare disinvoltura con la quale sono designati i soggetti sanzionati sembra suffragare così l'idea che le finalità perseguite tramite le misure sanzionatorie si presentano eterogenee: queste ultime, infatti, non si limiterebbero esclusivamente ad ostacolare l'iniziativa illegittima del governo di Mosca rendendo maggiormente dispendiosa l'attività

bellica; mirerebbero, altresì, a condizionare l'attività dello Stato aggressore invitandolo a cessare l'illecito in atto; infine è stato rilevato che le sanzioni assolverebbero una funzione promozionale dei valori dell'Unione, svolgendo un ruolo definito pedagogico».

[118] Sul punto cfr. art. 288 ss. del TFUE.


ISSN 2036-7821

propri delle leggi nazionali, sino a sanzionare – in via diretta – dei soggetti individuati[119]. Queste «*ritorsioni*»[120] adottate dall'Unione Europea nei confronti della Russia, cui l'Italia dà attuazione, incidono pesantemente soltanto nella sfera giuridica soggettiva di alcuni individui che non hanno violato alcuna disposizione imperativa vigente nel nostro ordinamento. Da questo punto di vista, la circostanza per cui è l'Unione Europea ad adottare degli atti – sostanzialmente – politici, non appare *in re ipsa* idonea a giustificare il sacrificio dei principi costituzionali posti alla base del nostro ordinamento: dovrebbe trovare applicazione la teoria dei controlimiti, così come concepita dalla Corte costituzionale[121].

A maggior ragione, si prospetta costituzionalmente critica la soluzione italiana per cui la valutazione finale del Csf in merito alle proposte di *listing* di altri soggetti, nonché la scelta di congelare *ad interim* i beni di questi ultimi, si risolve in un giudizio prognostico sulla possibilità che un soggetto sia, secondo la tecnica del "più probabile che non", responsabile a vario titolo del conflitto.

La critica più importante che si può muovere nei confronti di queste misure restrittive è che esse incarnano la nemesi dei principi cui sono sottoposte le altre sanzioni: i soggetti amministrati attinti dal congelamento sono, con ogni probabilità, ignari di aver violato delle norme (inesistenti); la sanzione si estende a chiunque sia legato a loro; i beni congelati sono – retroattivamente e indistintamente – tutti quelli di cui l'oligarca dispone.

---

[119] Sul punto cfr. S. COGNETTI, *Sindacato giurisdizionale tra discrezionalità amministrativa e indeterminatezza della norma*, relazione al Convegno organizzato dal Consiglio di Stato (su "*Itinerari della Giustizia amministrativa e del suo giudice. Per i 130 anni dall'istituzione della Quarta Sezione del Consiglio di Stato*", tenutosi a Roma, Palazzo Spada, il 20 novembre 2019

[120] Si esprime così M. PEDRAZZI, *L'aggressione russa all'Ucraina, l'Europa e la comunità internazionale*, *op. cit.*, che al riguardo scrive: «Dal punto di vista del diritto internazionale tali misure si qualificano quali ritorsioni, laddove non incidano su obblighi internazionali precedentemente in vigore, o, in caso contrario, quali contromisure collettive, cioè adottate unilateralmente da Stati (nel caso in esame per il tramite di un'organizzazione intergovernativa) non specialmente lesi da violazioni di obblighi *erga omnes*. La liceità di tali contromisure, sempre sostenuta dai paesi occidentali, è ancora dibattuta, sebbene non sia dubbio che nel caso di specie tali misure contribuiscano, almeno negli obiettivi, all'attuazione dell'obbligo gravante su tutti gli Stati di cooperare al fine di porre fine a gravi violazioni dello *ius cogens*, tantopiù trattandosi di un'aggressione (art. 41 degli Articoli sulla responsabilità degli Stati per illeciti internazionali). Va comunque ricordato, ed in ciò le misure adottate da vari Stati e dall'Unione presentano profili potenzialmente problematici, che le contromisure non devono comportare la lesione di diritti fondamentali delle popolazioni degli Stati destinatari né la lesione ingiustificata di diritti individuali».

[121] Sul punto cfr. Corte costituzionale, Ord. n. 24 del 2017: «Il riconoscimento del primato del diritto dell'Unione è un dato acquisito nella giurisprudenza di questa Corte, ai sensi dell'art. 11 Cost.; questa stessa giurisprudenza ha altresì costantemente affermato che l'osservanza dei principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona è condizione perché il diritto dell'Unione possa essere applicato in Italia. Qualora si verificasse il caso, sommamente improbabile, che in specifiche ipotesi normative tale osservanza venga meno, sarebbe necessario dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge nazionale che ha autorizzato la ratifica e resi esecutivi i Trattati, per la sola parte in cui essa consente che quell'ipotesi normativa si realizzi».


ISSN 2036-7821

Venendo alla questione delle tutele, procedimentali e giurisdizionali, dovrebbe essere chiaro che, chi scrive, le ritiene entrambe insufficienti. Ciò perché, in considerazione del diritto positivo, sembra mancare una benché minima previsione di giusto procedimento e di giusto processo. In altri termini, il giudizio di legittimità non sembra praticabile: la norma di riferimento non fornisce quella tipicità e tassatività all'azione amministrativa del Csf tale da permettere la proposizione di un ricorso. L'amplissima discrezionalità di cui gode il Comitato nella valutazione di qualsiasi elemento imputabile al "malcapitato" vanificherebbe qualsiasi censura di eccesso di potere. Tant'è che sembra venir meno il disposto dell'art. 24 della Costituzione: la tutela, come visto, non è affatto garantita. Ancor meno garantito appare quel principio posto a corollario del diritto di difesa, ovvero quello dell'effettività della tutela: a fronte della complessità, nonché della non giuridicizzazione del procedimento amministrativo prodromico all'emanazione del congelamento (governato, principalmente, dalla segretezza e dalla celerità), appare difficile – se non impossibile – ottenere un provvedimento di annullamento[122].

[122] Ragiona sul principio di tassatività-determinatezza delle sanzioni amministrative M. ALLENA, *La sanzione amministrativa tra garanzie costituzionali e principi CEDU: il problema della tassatività-determinatezza e la prevedibilità*, in *Federalismi.it*, n. 4/2017.

S. COGNETTI, *Sindacato giurisdizionale tra discrezionalità amministrativa e indeterminatezza della norma*, 5, sottolinea che «l'introduzione del principio di proporzionalità [nel processo di giuridicizzazione del potere amministrativo], rispetto alla cui applicazione la giurisprudenza europea ha affermato che esso viene violato ogni qualvolta la clausola generale "non dota il giudice nazionale di criteri sufficientemente precisi, idonei a verificare la proporzionalità della scelta" (Corte europea, causa C-463/00 e C-98/01). [...] L'indeterminatezza della norma pone problemi applicativi di particolare gravità specie con riferimento al principio di uguaglianza sia formale che sostanziale».


ISSN 2036-7821