

# CONGELAMENTO DI BENI SENZA FRONTIERE. IL CASO UCRAINA

Désirée Fondaroli e Filippo Sgubbi

## SOMMARIO

1. Riflessione introduttiva. - 2. La Decisione 2014/119/PESC ed il Regolamento (UE) n. 208/2014, in materia di "misure restrittive nei confronti di talune persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Ucraina". - 3. (segue) Il congelamento dei fondi e delle risorse economiche. - 4. I destinatari. - 5. La Decisione 2014/145/PESC ed il Regolamento (UE) n. 269/2014, concernenti "misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina". - 6. (segue) I destinatari. - 7. Alcune considerazioni.

## 1.

**Riflessione introduttiva**

La normativa europea commentata in queste brevi note sollecita al penalista un'inquietante attenzione. 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<sup>1</sup>.

Sono misure, pertanto, che dovrebbero sottostare alle regole e alle garanzie proprie dell'"accusa in materia penale", quali disposte dalle Carte Costituzionali dei singoli Stati membri dell'Unione e dello Stato di appartenenza dei soggetti interessati nonché dalla Convenzione dei diritti dell'uomo.

Per contro, tali sanzioni:

sono applicate a soggetti in assenza di una qualunque ipotesi di reato a loro addebitabile, ma basate soltanto sulla cittadinanza dei soggetti stessi (e con riferimento ad una sommaria enunciazione della loro adesione alle scelte politiche del Governo del loro Paese);

sono applicate senza alcun controllo giurisdizionale, né preventivo né successivo, cioè senza neppure la parvenza di un giusto processo;

sono applicate a determinati soggetti sulla base di criteri non del tutto chiari, anche se si può intuire una selezione basata essenzialmente sul censo.

È facile allora percepire, nei provvedimenti in questione, l'eco di alcune concettualizzazioni contemporanee, paradossalmente estremizzate.

*In primis*, la figura del diritto penale del nemico: con la particolarità, però, che la sanzione colpisce il soggetto "nemico" non per un fatto di reato da lui commesso, bensì per la sua appartenenza allo Stato con il quale è in essere una conflittualità politico-diplomatica. Non si può – o non si vuole – colpire con sanzioni lo Stato (ad esempio, con il c.d. embargo) e si ripiega sui suoi cittadini.

Poi, l'idea della c.d. guerra asimmetrica: dove cioè uno Stato sovrano si pone guerra non contro un altro Stato sovrano, ma contro uno o più individui singoli.

In entrambi i casi, sono categorie forgiate nell'ambito della lotta al terrorismo internazionale e, oggi, applicate ad una fenomenologia ontologicamente diversa: applicata cioè a fatti leciti.

Il modello 'democratico' – con le correlate garanzie proprie per i diritti degli individui – a cui l'Europa dice di ispirarsi sembra gravemente tradito.

## 2.

**La Decisione 2014/119/PESC ed il Regolamento (UE) n. 208/2014, in materia di "misure restrittive nei confronti di talune persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Ucraina"**

Le notizie relative alle recenti vicende che hanno teatro in Ucraina hanno indotto il Consiglio dell'Unione europea, nel febbraio del 2014, ad appellarsi al governo ed ai leader dell'opposizione a favore della tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Nell'arco di breve tempo si sono susseguiti diversi provvedimenti, a partire dalla Decisione 2014/119/PESC (ai sensi dell'art. 29 del Trattato sull'Unione europea) e del Regolamento (UE) n. 208/2014 del 5 marzo (in forza dell'art. 215 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), entrambi relativi a "misure restrittive nei confronti di talune persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Ucraina", con cui si sono disposte "misure restrittive sul congelamento e sul recupero dei beni delle persone identificate come responsabili dell'appropriazione indebita di fondi statali ucraini e delle persone responsabili di violazioni di diritti umani".

<sup>1</sup> Si veda da ultimo: Corte EDU, 4 marzo 2014, *Grande Stevens e altri contro Italia*. Il passo citato è ripreso dal paragrafo 94 di tale sentenza.

In particolare, nell'art. 1 della Decisione 2014/119/PESC si stabilisce il congelamento di “tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti, posseduti, detenuti o controllati da persone identificate come responsabili dell'appropriazione indebita di fondi statali ucraini e dalle persone responsabili di violazioni di diritti umani in Ucraina, e da persone fisiche o giuridiche, entità od organismi a essi associate, elencati nell'allegato”.

Analoga previsione, frammentata negli artt. 2 e 3, è contenuta nel Regolamento, che è “obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri” (art. 18, comma 2).

Di fatto, però, sembra necessaria una normativa interna di raccordo, anche mediante rinvio ad altra disciplina già esistente, per individuare le autorità competenti e gli strumenti utilizzabili per il congelamento dei beni e delle risorse economiche dei soggetti (persone fisiche, giuridiche, enti) indicati nell'elenco<sup>2</sup>. Il Regolamento, infatti, richiama l'espressione “autorità competenti” (definite dall'art. 1, lett. c) del Regolamento stesso attraverso il rinvio al sito web dello Stato di riferimento, espresso nell'allegato II)<sup>3</sup>, solo per quanto riguarda l'autorizzazione allo svincolo di taluni beni o risorse in deroga a quanto previsto dal regolamento (art. 4)<sup>4</sup>.

Nel sito del Ministero degli Esteri italiano cui rinvia l'allegato al Regolamento si legge che “a seconda della natura del regime di sanzioni specifico, gli Stati membri sono chiamati a svolgere determinati compiti per quanto riguarda l'attuazione delle misure restrittive. Per l'Italia, l'autorità competente responsabile di monitorare il funzionamento del sistema di prevenzione e di sanzioni del finanziamento del terrorismo e del riciclaggio è il Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), presieduto dal Direttore generale del Tesoro e composto da rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri, del Ministero dell'Interno, del Ministero della Giustizia, della Banca d'Italia, della Commissione nazionale per le Società e la Borsa, dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo, dell'Unità di Informazione Finanziaria, della Guardia di Finanza, della Direzione Investigativa Antimafia, dell'Arma dei Carabinieri e della Direzione nazionale antimafia”.

Attesa la competenza di tale autorità (“monitorare il funzionamento del sistema di prevenzione e di sanzioni del finanziamento del terrorismo e del riciclaggio”), si potrebbe ipotizzare di ascrivere le attività attribuite ai soggetti indicati nell'elenco alla categoria del “finanziamento del terrorismo” e del “riciclaggio”. Tuttavia la disciplina europea non contiene alcun esplicito riferimento in tal senso, sebbene qualche norma dei Regolamenti n. 208 e n. 269 del 2014 evidenzia punti di contatto con le strategie di contrasto a tali forme di criminalità (si pensi all'art. 8 dei due provvedimenti, in ordine agli obblighi di fornire informazioni circa i conti e gli importi congelati).

Di contro, una interpretazione letterale delle disposizioni in commento, nei confronti delle persone e alle condizioni elencate, porterebbe a ritenere che il congelamento sia disposto “d'ufficio” in forza del Regolamento, e debba essere applicato da qualunque persona fisica o giuridica, ente o organismo tenuto all'osservanza della normativa europea (si veda la causa di esenzione di cui all'art. 10 del Regolamento UE n. 208/2014), ma non è così chiaro se debba sussistere una sorta di “provvedimento di esecuzione” da parte di quell'autorità che è indicata come titolare del potere di autorizzazione allo svincolo.

### 3. (segue) Il congelamento dei fondi e delle risorse economiche

L'ambito delle previsioni *de quibus* è molto ampio, e concentra in sé alcuni principi sedimentatisi in materia di ablazione di beni nell'esperienza internazionale.

<sup>2</sup> Così, ad esempio, l'art. 1 *bis* (Congelamento dei beni) della legge n. 431/2001, introdotto dall'art. 14 D.l. 25 luglio 2005, n. 144, conv. con mod. dalla Legge 31 luglio 2005, n. 155, orientato ad espandere l'arsenale delle misure cautelari patrimoniali: “1. Quando sulla base delle informazioni acquisite a norma dell'articolo 1 sussistono sufficienti elementi per formulare al Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite o ad altro organismo internazionale competente proposte per disporre il congelamento di fondi o di risorse economiche, quali definiti dal regolamento CE 881/2002 del Consiglio del 27 maggio 2002, e successive modificazioni e sussiste il rischio che i fondi o le risorse possano essere, nel frattempo, dispersi, occultati o utilizzati per il finanziamento di attività terroristiche, il presidente del Comitato di sicurezza finanziaria ne fa segnalazione al procuratore della Repubblica competente ai sensi dell'articolo 2 della legge 31 maggio 1965, n. 575”.

<sup>3</sup> Precisamente: “le autorità competenti degli Stati membri identificate nei siti web elencati nell'allegato II”; per quanto concerne l'Italia, [clicca qui](#).

<sup>4</sup> Invero una previsione generica è contemplata dall'art. 16, che impone agli Stati membri di designare le autorità competenti “di cui al presente regolamento” e di identificarle sui siti web di cui si è detto.

Ad esempio, il concetto di “congelamento dei beni”, sconosciuto al nostro ordinamento (che opera attraverso il sequestro – in genere cautelare – e la confisca), è di evidente derivazione sovranazionale. Basti pensare alle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1267/1999 e n. 1333/2000 in materia di adozione di misure nei confronti dei Talebani in Afghanistan, nonché al Regolamento CE n. 467/2001 del Consiglio del 6 marzo 2001<sup>48</sup>, in osservanza delle quali si è introdotta nel sistema italiano la l. 14 dicembre 2001, n. 431, contenente “misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale”.

La disciplina prevede una ipotesi di “congelamento” dei beni<sup>49</sup> che, al pari delle altre nuove figure di confisca, si discosta, anche sotto il profilo del *nomen iuris*, dalle categorie classiche, ma, non diversamente da queste, svolge una funzione di interdizione dall'utilizzo di determinati beni da parte dei soggetti destinatari.

Ai fini del Regolamento (UE) n. 208/2014 (art. 1, lett. f), il “congelamento di fondi” si sostanzia nel “divieto di spostare, trasferire, alterare, utilizzare o gestire i fondi o di avere accesso a essi in modo da modificarne il volume, l'importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura, la destinazione o da introdurre altri cambiamenti tali da consentire l'uso dei fondi in questione, compresa la gestione di portafoglio”.

Il Regolamento, oltre a recepire i principi della Decisione e l'elenco delle persone cui è applicato, contiene, secondo l'impostazione tradizionale dei provvedimenti europei e sovranazionali, anche altre definizioni.

Ad esempio, quella di “fondi” congelabili, che abbraccia “tutte le attività e i benefici finanziari di qualsiasi natura, compresi (...) i) i contanti, gli assegni, le cambiali, i vaglia postali e gli altri strumenti di pagamento; ii) i depositi presso istituti finanziari o altre entità, i saldi sui conti, i debiti e le obbligazioni di debito; iii) i titoli negoziati a livello pubblico e privato e i prestiti obbligazionari, compresi le azioni, i certificati azionari, le obbligazioni, i warrant, le obbligazioni ipotecarie e i contratti finanziari derivati; iv) gli interessi, i dividendi o altri redditi o di valore provenienti o generati dalle attività; v) il credito, il diritto di compensazione, le garanzie, le fidejussioni o altri impegni finanziari; vi) le lettere di credito, le polizze di carico e gli atti di cessione, e vii) i documenti da cui risulti un interesse riguardante capitali o risorse finanziarie”.

Si tratta peraltro di un “elenco non limitativo” (non tassativo, per meglio dire), come si affretta a precisare la lett. g) del citato art. 1. E, analogamente, si rinviene la nozione di “risorse economiche” (intese quali “attività di qualsiasi tipo, tangibili o intangibili, mobili o immobili, che non sono fondi ma che possono essere utilizzate per ottenere fondi, beni o servizi”: art. 1, lett. d)), suscettibili anch'esse di “congelamento”, consistente nel “divieto di utilizzare risorse economiche per ottenere fondi, beni o servizi in qualsiasi modo, anche ma non esclusivamente attraverso la vendita, la locazione e le ipoteche” (art. 1, lett. e).

L'art. 10 introduce una causa di esenzione da “ogni genere di responsabilità” per la persona fisica o giuridica, l'entità o l'organismo che, “ritenendo in buona fede che tale azione sia conforme” al regolamento, attui il congelamento o rifiuti di mettere a disposizione fondi o risorse economiche, “salvo che si dimostri che i fondi e le risorse sono stati congelati o trattenuti per negligenza”<sup>50</sup>.

Per contro, “è vietato partecipare, consapevolmente e deliberatamente, ad attività aventi l'obiettivo o il risultato di eludere le misure relative al congelamento” (art. 9 del Regolamento n. 208 /2014, confermato dall'art. 9 del Regolamento n. 269/2014), mentre subisce consistenti limitazioni (a cominciare dall'inversione dell'onere della prova) l'esercizio di diritti in relazione a contratti o transazioni, sulla cui esecuzione abbia inciso, direttamente o indirettamente, integralmente o in parte, il congelamento (art. 11 Regolamento UE n. 208/2014, riprodotto dall'art. 11 Regolamento UE n. 269/2014).

È previsto un meccanismo di “sblocco” dei fondi e delle risorse economiche necessarie

<sup>48</sup> Per alcune considerazioni sul punto cfr. D. FONDAROLI, *Le ipotesi speciali di confisca nel sistema penale*, Bologna, 2007, 79 ss.

<sup>49</sup> Il secondo paragrafo dell'art. 10 aggiunge che “le azioni compiute da persone fisiche o giuridiche, entità od organismi non comportano alcun genere di responsabilità a loro carico se non sapevano, e non avevano alcun motivo ragionevole di sospettare, che le loro azioni avrebbero violato i divieti previsti dal presente regolamento”, aprendo la via ad una causa di esclusione della colpevolezza rispetto alla commissione di qualunque illecito incentrato sulla illegittima restrizione della libertà economica.

per la conduzione di una esistenza ordinaria e per l'esercizio del diritto di difesa<sup>7</sup>, sul quale si esprimerà qualche riflessione successivamente<sup>8</sup>.

## 4. (segue) I destinatari

Ai sensi dell'art. 17 il Regolamento si applica nel territorio dell'Unione, compreso il suo spazio aereo e tutti gli aeromobili o di tutti i natanti rientranti nella giurisdizione di uno Stato membro, sotto il profilo dell'ambito spaziale; a qualsiasi cittadino di uno Stato membro che si trovi all'interno o all'esterno del territorio dell'Unione, a qualsiasi persona fisica, entità od organismo che si trovi all'interno o all'esterno del territorio dell'Unione e sia costituito conformemente al diritto di uno Stato membro (lett. d) e a qualsiasi persona fisica, entità od organismo relativamente ad attività economiche esercitate, interamente o parzialmente, all'interno dell'Unione (lett. e), sotto il profilo dell'ambito personale.

Il congelamento dei beni, destinato ad operare nei confronti di "persone identificate come responsabili dell'appropriazione indebita di fondi statali ucraini e dalle persone responsabili di violazioni di diritti umani in Ucraina, e da persone fisiche o giuridiche, entità od organismi a essi associate" (art. 1, comma 1 Decisione 2014/119/PESC), viene disposto nei riguardi di soggetti, elencati negli (identici) allegati alla Decisione 2014/219/PESC ed al Regolamento (UE) n. 208/2014<sup>9</sup>, che coincidono con persone (solo) fisiche, ma dispiega i propri effetti anche rispetto alle persone giuridiche, entità od organismi ad esse "associate".

L'allegato include, oltre ai nominativi, le motivazioni che ne giustificano l'inserimento nella lista (le medesime per tutti), e consistenti nell'essere "persona sottoposta a procedimento penale in Ucraina allo scopo di indagare su reati connessi alla distrazione di fondi dello Stato ucraino e al loro trasferimento illegale al di fuori dell'Ucraina".

Mentre la tecnica della "*black list*" costituisce il portato delle strategie di contrasto al terrorismo internazionale ed alla prevenzione e repressione del suo finanziamento, l'estensione dell'efficacia del congelamento nei confronti di "persone giuridiche, entità od organismi (...) associate" non manca di suscitare alcune riflessioni.

Si tratta infatti di una tanto letterale quanto infelice traduzione del termine "*associated*" impiegato nella versione inglese, che consente di estendere l'ambito di operatività della misure a beni di persone fisiche o giuridiche "comunque", e quindi anche solo indirettamente, ricollegabili ai soggetti elencati.

Come prevedibile, e peraltro consentito dall'art. 14, par. 4 del Regolamento (UE) n. 208/2014, si è verificata una progressiva dilatazione del novero dei soggetti interessati.

La Decisione di esecuzione 2014/216/PESC (adottata ai sensi dell'art. 31, par. 2 del trattato sull'Unione) ed il Regolamento di esecuzione (UE) n. 381/2014<sup>10</sup> del Consiglio (entrambi del 14 aprile scorso), infatti, hanno successivamente aggiornato, sotto il profilo di alcune delle informazioni personali, ed integrato la *black list*, modificando altresì la formula della motivazione in "persona sottoposta a indagine in Ucraina per coinvolgimento in reati connessi alla distrazione di fondi dello Stato ucraino e al loro trasferimento illegale al di fuori dell'Ucraina"

<sup>7</sup> Secondo il par. 3 dell'art. 1 della Decisione 2014/119/PESC ribadita nel Regolamento, "alle condizioni che ritiene appropriate, l'autorità competente di uno Stato membro può autorizzare che taluni fondi o risorse economiche congelati siano sbloccati o che taluni fondi o risorse economiche siano messi a disposizione, previa determinazione che i fondi o le risorse economiche in questione sono:

a) necessari per soddisfare le esigenze di base delle persone fisiche elencate nell'allegato e dei familiari a loro carico, compresi i pagamenti relativi a generi alimentari, locazioni o garanzie ipotecarie, medicinali e cure mediche, imposte, premi assicurativi e utenze di servizi pubblici; b) destinati esclusivamente al pagamento di onorari congrui e al rimborso delle spese sostenute per la prestazione di servizi legali; c) destinati esclusivamente al pagamento di diritti o di spese connessi alla normale gestione o alla custodia dei fondi o delle risorse economiche congelati; o

d) necessari per coprire spese straordinarie, purché prima dell'autorizzazione l'autorità competente abbia notificato alle autorità competenti degli altri Stati membri e alla Commissione i motivi per cui ritiene che debba essere concessa un'autorizzazione specifica almeno due settimane prima dell'autorizzazione.

Lo Stato membro interessato informa gli altri Stati membri e la Commissione in merito alle autorizzazioni concesse a norma del presente paragrafo".

<sup>8</sup> Cfr. *infra* par. 7.

<sup>9</sup> Di tali persone (fisiche o giuridiche) l'allegato dovrebbe indicare tutti i dati relativi alla corretta identificazione, inclusi quelli relativi al numero del passaporto e della carta di identità (art. 3, par. 3 del Regolamento UE n. 208/2014, onde garantire la "massima certezza giuridica all'interno dell'Unione" (considerando n. 9 del Regolamento UE n. 208/2014).

<sup>10</sup> Anche in tal caso "obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri".

(il corsivo è nostro).

La procedura per la modifica dell'elenco allegato, nonostante il rinvio alla preminenza dei diritti fondamentali, la comunicazione della decisione del Consiglio all'interessato e la previsione di ricorso ad un giudice imparziale, costituisce un contrappeso non sufficiente in rapporto alla potenziale incisività di misure così significative.

## 5.

### La Decisione 2014/145/PESC ed il Regolamento (UE) n. 269/2014, concernenti “misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina”

A breve distanza dalla Decisione 2014/119/PESC, ed in considerazione della recrudescenza delle violazioni della sovranità ed integrità territoriale da parte della Federazione russa denunciate dall'Ucraina (in particolare, lo svolgimento di un referendum in Crimea ritenuto contrario alla costituzione ucraina, e, quindi, illegale), il Consiglio dell'Unione europea il 17 marzo 2014 ha assunto la Decisione 2014/145/PESC, stabilendo che “dovrebbero essere imposti restrizioni di viaggio e il congelamento dei beni nei confronti delle persone responsabili di azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, comprese le azioni sul futuro statuto di qualsiasi parte del territorio contrarie alla Costituzione ucraina, nonché delle persone, entità od organismi ad esse associate” (*considerando* n. 4).

L'Unione europea ha rafforzato il proprio intervento, consolidando il meccanismo del congelamento dei fondi e delle risorse economiche, ed aggiungendo la previsione relativa alle restrizioni di viaggio.

La Decisione 2014/145/PESC, da un lato, impone agli Stati di adottare “le misure necessarie per impedire l'ingresso o il transito nel loro territorio delle persone fisiche responsabili di azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, nonché delle persone fisiche ad esse associate elencate nell'allegato” (art. 1, par. 1); dall'altro, ripropone il sistema del congelamento dei fondi e delle risorse economiche.

Il rigore della disposizione relativa alle restrizioni della libertà di circolazione delle persone, che costituisce una delle punte di diamante della (già Comunità, oggi) Unione europea, tuttavia, è temperato da due indicazioni: si precisa che infatti la disposizione non obbliga gli Stati membri a vietare ai loro cittadini l'ingresso nel proprio territorio” (art. 1, par. 2), e che la stessa “lascia impregiudicate le situazioni in cui uno Stato membro sia vincolato da un obbligo derivante dal diritto internazionale, segnatamente” – tra le altre – il trattato di conciliazione del 1929 (Patti Lateranensi) concluso tra la Santa Sede (Stato della Città del Vaticano) e l'Italia”<sup>11</sup>.

Lo strumento del congelamento dei beni, invece, si colloca nel solco della precedente Decisione, stabilendo analoghe possibilità di autorizzazione allo svincolo parziale e mirato di taluni fondi o risorse economiche congelate.

Nel *considerando* n. 3 della Decisione si anticipa anche che l'Unione deciderà, oltre ai divieti di viaggio ed al congelamento dei beni, l'annullamento del vertice UE-Russia, a seguito della sospensione già deliberata dei “colloqui bilaterali con la Federazione russa concernenti i visti e i colloqui con la Federazione russa concernenti un nuovo accordo globale che dovrebbe sostituire l'esistente accordo di partenariato e di cooperazione” (*considerando* n. 2).

Il Regolamento UE n. 269/2014, adottato anch'esso il 17 marzo 2014, precisa al *considerando* n. 5 che (soltanto) “alcune” delle misure disposte dalla Decisione 2014/145/PESC “rientrano nell'ambito di applicazione del trattato e, pertanto, in particolare al fine di garantirne l'applicazione uniforme in tutti gli Stati membri, la loro attuazione richiede un'azione normativa a livello dell'Unione”.

La disciplina attuativa coincide con quella del precedente Regolamento (UE) n. 208/2014 in materia di congelamento di fondi e risorse economiche, incluse le definizioni, l'ambito di

<sup>11</sup> Trattato peraltro in parte sostituito ed integrato dall'Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica italiana del 1984.

applicazione nonché la previsione dell'obbligo degli Stati membri di stabilire norme in relazione alle sanzioni alle violazioni del regolamento.

## 6. (segue) I destinatari

Sin dalla rubrica della Decisione 2014/145/ PESC e del Regolamento (UE) n. 269/2014 si evince un mutamento di registro: il *focus* dell'intervento si trasferisce dalle "misure restrittive nei confronti di talune persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Ucraina" alle "misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina".

Il cambio di passo emergente dalla delimitazione della materia regolata è prodromico ai criteri di individuazione dei nominativi elencati nell'allegato alla Decisione ed al Regolamento, ovvero "persone responsabili di azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, comprese le azioni sul futuro statuto di qualsiasi parte del territorio contrarie alla Costituzione ucraina, nonché delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi ad esse associati".

Il bacino di riferimento ha confini così flessibili e scarsamente determinati da sfociare nell'inesistenza: per verificare la carenza di tassatività dei presupposti normativi è sufficiente scorrere l'elenco dei soggetti inseriti nell'allegato alla Decisione 2014/145/PESC ed al Regolamento (UE) n. 269/2014, e successivamente implementato dalla Decisione di esecuzione 2014/151/PESC e dal Regolamento di esecuzione (UE) n. 284/2014 del 21 marzo 2014, nonché dalla Decisione di esecuzione 2014/238/PESC e dal Regolamento di esecuzione (UE) 433/2014 del Consiglio del 28 aprile 2014.

Nelle liste compaiono i vertici "politici" della Crimea (quali il neo eletto "Primo ministro" ed il Presidente del Consiglio Supremo) e della Federazione russa (ad es., il vicepresidente del Consiglio Federale, i Vicepresidenti della Duma di Stato), nonché le principali autorità militari russe (quali il Comandante della flotta del Mar Nero, il Comandante del distretto militare occidentale della Russia, il Direttore della GRU – Direzione principale dell'intelligence), responsabili della presenza militare in Crimea<sup>12</sup>.

Ma non solo. Della lista fanno parte, oltre ad alcuni *leaders* separatisti<sup>13</sup>, il primo vicepresidente della Commissione per le questioni parlamentari, che – si legge nella motivazione dell'inserimento – "ha espresso pubblicamente, in sede di Consiglio federale, sostegno allo schieramento di forze russe"<sup>14</sup>; il capo dell'agenzia di stampa "Rossiya Segodnya" dello Stato federale russo, "figura centrale della propaganda governativa a sostegno dello schieramento delle forze russe in Ucraina" (allegato al Regolamento UE n. 284/2014, n. 5); i responsabili dell'organizzazione del referendum in Crimea (allegato al Regolamento UE n. 284/2014, nn. 9 e 10); un deputato della Duma di Stato, "artefice e cofautore di recenti proposte legislative in Russia che avrebbero consentito alle regioni di altri paesi di aderire alla Russia senza il preventivo accordo delle relative autorità centrali" (allegato al Regolamento UE n. 284/2014, n. 12); una persona definita "leader attivo della 'Guardia di Lugansk'", che "ha partecipato alla conquista dell'edificio sede dell'ufficio regionale del servizio di sicurezza a Lugansk, ha registrato un videomessaggio rivolto al presidente Putin e alla Russia dall'edificio occupato" ed ha "stretti legami con l'«Esercito del sud-est»" (allegato al Regolamento UE n. 433/2014, n. 10).

## 7. Alcune considerazioni

Le misure adottate dall'Unione per i "fatti dell'Ucraina" determinano una restrizione della libertà personale ed economica particolarmente significativa, operante a fronte del mero inserimento di una persona fisica o giuridica in un elenco di proscritti, che se nella prima fase

<sup>12</sup> Non escluso il "comandante *di fatto* delle truppe russe schierate sul terreno in Crimea (che la Russia continua a chiamare ufficialmente 'milizie locali di autodifesa)' – il corsivo è nostro: allegato al Regolamento UE n. 284/2014, n. 11.

<sup>13</sup> Allegato al Regolamento UE n. 433/2014, nn. 11-14.

<sup>14</sup> Al fine di agevolare la lettura, i riferimenti agli elenchi, identici nella Decisione e nel Regolamento "abbinato", sono citati con riferimento a quest'ultimo.

sono stati individuati sulla base di (per quanto presunte, tuttavia almeno ipotizzate) violazioni in corso di accertamento da parte dell'Autorità giudiziaria, nella seconda vengono identificati sulla scorta di ragioni meramente politiche (oggettivamente o soggettivamente politiche, a voler richiamare in via analogica la definizione dell'art. 8 del codice penale italiano), ovvero per l'attribuzione di fatti *lato sensu* riconducibili alla manifestazione di opinioni.

A prescindere dal problema della limitazione della libertà di circolazione, riconosciuta come fondamentale, la misura del congelamento dei beni sulla base dell'inserimento di un soggetto in una lista in ragione di una posizione occupata o delle opinioni espresse, indipendentemente dall'apertura di una indagine o di un procedimento penale, testimonia dell'utilizzo del meccanismo ablativo come strumento sostitutivo dell'azione militare: il conflitto si trasferisce dal "campo di battaglia" in senso proprio al contesto economico.

In una prospettiva strettamente penalistica, è l'apoteosi dei principi elaborati in ordine alle misure di prevenzione patrimoniali: il congelamento concerne fondi e risorse economiche "appartenenti, posseduti, detenuti o controllati da persone fisiche (...), nonché da persone fisiche o giuridiche, entità o organismi ad esse associate", sicché direttamente, o più spesso solo indirettamente, riconducibili al soggetto<sup>15</sup>, e presuppone l'appartenenza ad una lista, stilata sulla base di una valutazione di pericolosità astratta, anzi, di una pericolosità "di posizione".

E ciò anche *pro futuro*, atteso il divieto di mettere a disposizione o di fare beneficiare i soggetti indicati di nuovi fondi o risorse economiche (si veda, ad es., l'art. 1, comma 2 della Decisione 2014/119/PESC).

Un elemento di particolare interesse è dato dalla dettagliata previsione di un meccanismo idoneo alla salvaguardia delle esigenze fondamentali di vita attraverso l'autorizzazione delle autorità competenti allo svincolo o alla messa a disposizione di taluni fondi o risorse, previo accertamento e verifica dei presupposti.

Per un verso, si evidenzia una impostazione che, a differenza di quella tipica del sistema italiano (che richiede l'attivazione della parte interessate per la giustificazione delle richieste di esclusione di taluni beni o "risorse" dalla espropriazione)<sup>16</sup>, riconosce *ab origine* l'illegittimità della "confisca generale", stabilendo un sistema orientato alla tutela dei diritti fondamentali della persona (diritto ad un ordinario "potere di spesa", diritto allo scorporo delle risorse necessarie alla gestione dei fondi congelati, diritto alla difesa legale).

Per altro verso, tuttavia, tale regolamentazione conferma che il congelamento non opera come sanzione penale (pur determinandone sostanzialmente gli effetti).

Né potrebbe esserlo: infatti non è contestato alcun fatto illecito specifico; per i fondi e le risorse congelati non è richiesta alcuna pertinenzialità rispetto ad un qualsiasi reato; non è prevista l'attivazione di un procedimento (amministrativo o penale che sia, e fatta salva la garanzia del ricorso)<sup>17</sup>.

Insomma, sotto le vesti di una misura *ad personam*, che trova fondamento nella mera posizione occupata, ovvero nella manifestazione del pensiero espresso, ed è estensibile *ad libitum*, si cela una sanzione (prevalentemente) economica diretta a colpire uno Stato (la Federazione russa e la Crimea "separatista") per interventi militari nella crisi politico-sociale sviluppatasi in uno Stato indipendente (l'Ucraina), a fronte della quale è prevedibile l'innescò di una equivalente reazione di natura economico-finanziaria *versus* l'Unione europea ed i suoi Stati membri.

<sup>15</sup> Orienta l'interpretazione in tal senso anche il riferimento alla interposizione soggettiva in tema di esercizio di diritti relativi a contratti o transazioni, sulla cui esecuzione abbia inciso, direttamente o indirettamente, integralmente o in parte, il congelamento (art. 11 dei Regolamenti UE n. 208 e n. 269 del 2014).

<sup>16</sup> Così nell'ambito delle misure di prevenzione patrimoniali *ex d.lgs. n. 159/2011*, ma anche in relazione delle diverse figure di confisca, che, a seconda della disciplina prevista, escludono la "parte" che deve essere restituita al danneggiato, o comunque fanno salvi i diritti dei terzi.

<sup>17</sup> Nemmeno la destinazione finale dei beni congelati e la relativa gestione è oggetto di specifica previsione, presumibilmente in considerazione delle differenti regolamentazioni nazionali. Nel nostro sistema è probabile che i beni e le risorse *de quibus* siano affidati all'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, peraltro, come noto, al centro di una riflessione critica che evidenzia l'inefficienza dello strumento.