

Cari lettori,

probabilmente avrete avuto notizia che la Corte di Giustizia dell'Unione, sezione I, ha deciso le tre domande di pronuncia pregiudiziale formulate dal Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio con riferimento al congelamento di beni appartenenti a persone incluse nell'elenco delle persone, delle entità e degli organismi oggetto di misure restrittive perché ritenute “responsabili di azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina”.

Il tema comune delle tre cause era l'assenza di una diretta appartenenza e anche di un diretto controllo, perché in tutti i casi i beni “congelati” appartenevano a un trust o a una società appartenente a un trust e la persona oggetto della misura restrittiva non era il trustee del trust.

Le sentenze della Corte (in data 21 maggio, una relativa alla causa 483/23 e l'altra alle cause 428/24 e 476/24) enunciano il medesimo principio di diritto, ma la seconda deve tenere conto del fatto che la persona sanzionata era beneficiaria del trust, pur non avendo in tale veste alcun diritto sul fondo in trust (nel quale era, fra l'altro, una imbarcazione valutata circa EUR 530 milioni).

Entrambe le sentenze sono nel senso che non sono richiesti rapporti di proprietà o di controllo formali per giustificare il congelamento di beni e risorse economiche, essendo sufficiente che, in punto di fatto, la persona

sanzionata possa “disporre o esercitare un’influenza su di essi o sulle scelte effettuate dal trustee”.

La palla torna così all’autorità nazionale che deve motivare il congelamento. Le due sentenze saranno commentate nel n. 4 della Rivista e sono intanto qui a vostra disposizione.

Saluti cordiali,

Maurizio Lupoi



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

21 maggio 2026 *

«Rinvio pregiudiziale – Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate in considerazione dell’aggressione militare nei confronti dell’Ucraina – Regolamento (UE) n. 269/2014 – Articolo 2, paragrafo 1 – Congelamento di fondi e di risorse economiche – Istituzione di un trust – Costituente il trust iscritto nell’elenco di cui all’allegato I del regolamento n. 269/2014 – Congelamento di fondi e di risorse economiche conferiti nel trust – Nozioni di “appartenenza” e di “controllo”»

Nella causa C-483/23,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), con ordinanza dell’11 aprile 2023, pervenuta in cancelleria il 26 luglio 2023, nel procedimento

A,

B,

C,

D,

T

contro

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

Comitato di Sicurezza Finanziaria,

Agenzia del Demanio,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da F. Biltgen, presidente di sezione, T. von Danwitz, vicepresidente della Corte, facente funzione di giudice della Prima Sezione, I. Ziemele (relatrice), A. Kumin e S. Gervasoni, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

* Lingua processuale: l’italiano.

cancelliere: G. Chiapponi, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza dell'8 maggio 2025,

considerate le osservazioni presentate:

- per A, B, C, D e T, da F. Centonze, F. Ciancio, G. Lovaste, M. Magnano, A. Neri, A. Saccucci e F. Sciaudone, avvocati;
- per il governo italiano, da S. Fiorentino e G. Palmieri, in qualità di agenti, assistiti da P. Gentili e L. Paolucci, avvocati dello Stato;
- per il governo belga, da A. De Brouwer, C. Pochet e M. Van Regemorter, in qualità di agenti;
- per il governo tedesco, da J. Möller, in qualità di agente;
- per il governo francese, da B. Fodda, E. Timmermans e B. Travard, in qualità di agenti;
- per il governo dei Paesi Bassi, da M.K. Bulterman e A. Hanje, in qualità di agenti;
- per il governo finlandese, da M. Pere, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da D. Bianchi, M. Carpus-Carcea, H. Krämer e L. Puccio, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 luglio 2025,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio, del 17 marzo 2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2014, L 78, pag. 6), come modificato dal regolamento (UE) 2022/330 del Consiglio, del 25 febbraio 2022 (GU 2022, L 51, pag. 1) (in prosieguo: il «regolamento n. 269/2014»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra A, B, C, D e T, da un lato, e, dall'altro, il Ministero dell'Economia e delle Finanze (Italia) (in prosieguo: il «Ministero»), il Comitato di Sicurezza Finanziaria (Italia) e l'Agenzia del Demanio (Italia), relativamente al congelamento delle quote sociali e dei beni delle società A, B, C e D.

Contesto normativo

Diritto internazionale

- 3 L'articolo 2 della Convenzione sulla legge applicabile ai trusts e sul loro riconoscimento, conclusa all'Aia il 1° luglio 1985 (in prosieguo: la «Convenzione dell'Aia»), firmata e ratificata dalla Repubblica italiana, così prevede:

«Ai fini della presente Convenzione, per trust s'intendono i rapporti giuridici istituiti da una persona, il costituente – con atto tra vivi o *mortis causa* – qualora dei beni siano stati posti sotto il controllo di un trustee nell'interesse di un beneficiario o per un fine specifico.

Il trust presenta le seguenti caratteristiche:

- a) i beni del trust costituiscono una massa distinta e non fanno parte del patrimonio del trustee;
- b) i beni del trust sono intestati a nome del trustee o di un'altra persona per conto del trustee;
- c) il trustee è investito del potere e onerato dell'obbligo, di cui deve rendere conto, di amministrare, gestire o disporre beni secondo i termini del trust e le norme particolari impostegli dalla legge.

Il fatto che il costituente conservi alcune prerogative o che il trustee stesso possieda alcuni diritti in qualità di beneficiario non è necessariamente incompatibile con l'esistenza di un trust».

- 4 Ai sensi dell'articolo 6, primo comma, di tale convenzione:

«Il trust è regolato dalla legge scelta dal costituente. La scelta deve essere espressa, oppure risultare dalle disposizioni dell'atto che costituisce il trust o portandone la prova, interpretata, se necessario, avvalendosi delle circostanze del caso».

- 5 L'articolo 11 di detta convenzione stabilisce quanto segue:

«Un trust costituito in conformità alla legge specificata al precedente capitolo dovrà essere riconosciuto come trust.

Tale riconoscimento implica quanto meno che i beni del trust siano separati dal patrimonio personale del trustee, che il trustee abbia le capacità di agire in giudizio ed essere citato in giudizio, o di comparire in qualità di trustee davanti a un notaio o altra persona che rappresenti un'autorità pubblica.

Qualora la legge applicabile al trust lo richieda, o lo preveda, tale riconoscimento implicherà, in particolare:

- a) che i creditori personali del trustee non possano sequestrare i beni del trust;
- b) che i beni del trust siano separati dal patrimonio del trustee in caso di insolvenza di quest'ultimo o di sua bancarotta;

- c) che i beni del trust non facciano parte del regime matrimoniale o della successione dei beni del trustee;
- d) che la rivendicazione dei beni del trust sia permessa qualora il trustee, in violazione degli obblighi derivanti dal trust, abbia confuso i beni del trust con i suoi [o ne abbia disposto.

Tuttavia, i diritti] e gli obblighi di un terzo possessore dei beni del trust rimangono soggetti alla legge fissata dalle regole di conflitto del foro».

Diritto dell'Unione

Decisione 2014/145/PESC

- 6 I considerando 1, 4 e 5 della decisione 2014/145/PESC del Consiglio, del 17 marzo 2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2014, L 78, pag. 16), così recitano:

«(1) Il 6 marzo 2014 i Capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione [europea] hanno condannato fermamente la violazione ingiustificata della sovranità e dell'integrità territoriale ucraine da parte della Federazione russa ed hanno esortato la Federazione russa a ritirare immediatamente le sue forze armate nelle zone in cui sono stazionate in permanenza, in conformità degli accordi pertinenti. (...) I Capi di Stato o di governo hanno ritenuto che la decisione del Consiglio supremo della Repubblica autonoma di Crimea di tenere un referendum sul futuro status del territorio sia contraria alla costituzione ucraina e dunque illegale.

(...)

- (4) Considerate le attuali circostanze, 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.
- (5) È necessaria un'azione ulteriore dell'Unione per attuare talune misure».

Decisione (PESC) 2022/337

- 7 In risposta all'aggressione dell'Ucraina da parte della Federazione russa il 24 febbraio 2022 e in considerazione della gravità della situazione, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, il 28 febbraio 2022, la decisione (PESC) 2022/337, che modifica la decisione 2014/145/PESC concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2022, L 59, pag. 1), con la quale sono state aggiunte ventisei persone e un'entità nell'elenco delle persone, delle entità e degli organismi oggetto di misure restrittive, che figura all'allegato della decisione 2014/145.

Regolamento n. 269/2014

8 I considerando da 4 a 6 del regolamento n. 269/2014 così recitano:

- «(4) Il 17 marzo 2014 il Consiglio ha adottato la decisione 2014/145/PESC, che dispone restrizioni ai viaggi e il congelamento dei fondi e delle risorse economiche di determinate 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. Tali persone fisiche o giuridiche, entità e organismi sono elencati nell'allegato di tale decisione.
- (5) Alcune di queste misure rientrano nell'ambito di applicazione del trattato [FUE] 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.
- (6) Il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti, segnatamente, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale e il diritto alla protezione dei dati di carattere personale. È opportuno che il presente regolamento sia applicato conformemente a tali diritti e principi».

9 L'articolo 1 di tale regolamento così prevede:

«Ai fini del presente regolamento si applicano le seguenti definizioni:

(...)

- d) "risorse economiche": le 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;
- e) "congelamento di risorse economiche": il divieto di utilizzare risorse economiche per ottenere fondi, beni o servizi in qualsiasi modo, anche attraverso la vendita, l'affitto e le ipoteche;
- f) "congelamento di fondi": il divieto di spostare, trasferire, alterare, utilizzare o gestire i fondi o di avere accesso ad essi in modo da modificarne il volume, l'importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura e la destinazione o da introdurre altri cambiamenti tali da consentire l'uso dei fondi in questione, compresa la gestione di portafoglio;
- g) "fondi": tutte le attività e i benefici finanziari di qualsiasi natura, compresi, ma si tratta di un elenco non limitativo:
- 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 gli obblighi;
 - iii) i titoli negoziati a livello pubblico e privato e i prestiti obbligazionari, comprese le azioni, i certificati azionari, le obbligazioni, i pagherò, i warrant, le obbligazioni ipotecarie e i contratti finanziari derivati;
 - iv) gli interessi, i dividendi o altri redditi 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;

(...)).

10 L'articolo 2 di detto regolamento dispone quanto segue:

«1. Sono congelati tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati, da qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo, o da qualsiasi delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi a essa associati elencati nell'allegato I.

2. È vietato mettere, direttamente o indirettamente, fondi o risorse economiche a disposizione delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi, o di qualsiasi delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi a essa associati elencati nell'allegato I, o destinarli a loro vantaggio».

11 L'articolo 3, paragrafo 1, del medesimo regolamento così prevede:

«L'allegato I comprende:

a) le persone fisiche responsabili di azioni o politiche, o che sostengono o realizzano tali azioni o politiche che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, o la stabilità o la sicurezza in Ucraina, o che ostacolano l'operato delle organizzazioni internazionali in Ucraina;

(...)

d) le persone fisiche o giuridiche, le entità o gli organismi che forniscono un sostegno materiale o finanziario ai dirigenti russi responsabili dell'annessione della Crimea o della destabilizzazione dell'Ucraina ovvero che traggono vantaggio dagli stessi;

e) le persone fisiche o giuridiche, le entità o gli organismi che conducono transazioni con i gruppi separatisti nella regione ucraina del Donbas;

f) le persone fisiche o giuridiche, le entità o gli organismi che forniscono un sostegno materiale o finanziario al governo della Federazione russa, resosi responsabile dell'annessione della Crimea e della destabilizzazione dell'Ucraina, ovvero che ne traggono vantaggio; o

g) 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,

e le persone fisiche o giuridiche, di entità o di organismi ad essi associati».

12 Ai sensi dell'articolo 9 del regolamento n. 269/2014:

«È vietato partecipare, consapevolmente e deliberatamente, ad attività aventi l'obiettivo o il risultato di eludere le misure di cui all'articolo 2».

Regolamento di esecuzione (UE) 2022/336

- 13 Il 28 febbraio 2022 il Consiglio ha adottato il regolamento di esecuzione (UE) 2022/336, che attua il regolamento (UE) n. 269/2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2022, L 58, pag. 1), con il quale sono state aggiunte ventisei persone e un'entità nell'elenco delle persone, delle entità e degli organismi oggetto di misure restrittive, che figura all'allegato I del regolamento n. 269/2014.
- 14 I considerando da 5 a 11 di tale regolamento di esecuzione così recitano:
- «(5) Il 24 gennaio 2022 il Consiglio ha approvato conclusioni con cui ha condannato le continue azioni aggressive e le minacce della Russia nei confronti dell'Ucraina, e ha invitato la Russia ad allentare le tensioni, a rispettare il diritto internazionale e a partecipare a un dialogo costruttivo attraverso i meccanismi internazionali consolidati. Il Consiglio ha ribadito il pieno impegno dell'Unione a favore dei principi fondamentali su cui si fonda la sicurezza europea, sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite e dai documenti costitutivi dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, tra cui l'Atto finale di Helsinki e la Carta di Parigi. Tali principi fondamentali comprendono, in particolare, la sovrana uguaglianza e l'integrità territoriale degli Stati, l'inviolabilità delle frontiere, il non ricorso alla minaccia o all'uso della forza, e la libertà degli Stati di scegliere o modificare le rispettive disposizioni in materia di sicurezza. Il Consiglio ha dichiarato che tali principi non sono né negoziabili né soggetti a revisione o reinterpretazione e che la loro violazione da parte della Russia costituisce un ostacolo a uno spazio di sicurezza comune e indivisibile in Europa e minaccia la pace e la stabilità nel continente europeo. Ricordando le conclusioni del Consiglio europeo del 16 dicembre 2021, il Consiglio ha ribadito che qualsiasi ulteriore aggressione militare della Russia contro l'Ucraina avrebbe gravissime conseguenze e un costo pesante, comprese una vasta gamma di misure restrittive settoriali e individuali adottate in coordinamento con i partner.
- (6) Il 19 febbraio 2022 l'alto rappresentante ha rilasciato una dichiarazione a nome dell'Unione in cui ha espresso preoccupazione per il massiccio incremento delle forze armate russe all'interno e ai confini dell'Ucraina, e ha esortato la Russia ad avviare un dialogo costruttivo e a ricorrere alla diplomazia, a dar prova di moderazione e ad allentare le tensioni operando un significativo ritiro delle forze militari dalle vicinanze dei confini dell'Ucraina. (...)
- (7) Il 21 febbraio 2022 il presidente della Federazione russa ha firmato un decreto che riconosce la "indipendenza e sovranità" delle zone non controllate dal governo delle regioni ucraine di Donetsk e Luhansk e ha ordinato l'invio delle forze armate russe in tali zone.
- (8) Il 22 febbraio 2022 l'alto rappresentante ha rilasciato una dichiarazione a nome dell'Unione in cui ha condannato tale atto illegale, che compromette ulteriormente la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e costituisce una grave violazione del diritto internazionale e degli accordi internazionali, tra cui la Carta delle Nazioni Unite, l'Atto finale di Helsinki, la Carta di Parigi e il memorandum di Budapest, oltre che degli accordi di Minsk e della risoluzione 2202 (2015) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. L'alto rappresentante ha esortato la Russia, in quanto parte del conflitto, a revocare tale riconoscimento, a rispettare i propri impegni, a conformarsi al diritto internazionale e a riprendere le

discussioni nell'ambito del formato Normandia e del gruppo di contatto tripartito. Ha annunciato che l'Unione risponderrebbe a queste ultime violazioni da parte della Russia adottando con urgenza ulteriori misure restrittive.

- (9) Il 24 febbraio 2022 il presidente della Federazione russa ha annunciato un'operazione militare in Ucraina e le forze armate russe hanno iniziato un attacco contro l'Ucraina. Tale attacco è una palese violazione dell'integrità territoriale, della sovranità e dell'indipendenza dell'Ucraina.
- (10) Il 24 febbraio 2022 l'alto rappresentante ha rilasciato una dichiarazione a nome dell'Unione in cui ha condannato con la massima fermezza l'invasione non provocata dell'Ucraina da parte delle forze armate della Federazione russa e il coinvolgimento della Bielorussia nell'aggressione nei confronti dell'Ucraina. L'alto rappresentante ha indicato che la risposta dell'Unione comprenderà misure restrittive sia settoriali che individuali.
- (11) Il 24 febbraio 2022 il Consiglio europeo ha condannato con la massima fermezza l'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Federazione russa nei confronti dell'Ucraina. Con le sue azioni militari illegali la Russia viola palesemente il diritto internazionale e i principi della Carta delle Nazioni Unite e compromette la sicurezza e la stabilità europee e mondiali. Il Consiglio europeo ha concordato, in stretto coordinamento con i nostri partner e alleati, ulteriori misure restrittive che avranno enormi e gravi conseguenze per la Russia a causa delle sue azioni».

Direttiva 2015/849

- 15 La direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione (GU 2015, L 141, pag. 73), come modificata dalla direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018 (GU 2018, L 156, pag. 43) (in prosieguo: la «direttiva 2015/849»), al considerando 14, enuncia quanto segue:

«La necessità di informazioni accurate e aggiornate sul titolare effettivo è un elemento fondamentale per rintracciare criminali che potrebbero altrimenti occultare la propria identità dietro una struttura societaria. (...)».

- 16 L'articolo 3 di tale direttiva dispone quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

(...)

- 6) "titolare effettivo": la persona o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano il cliente e/o le persone fisiche per conto delle quali è realizzata un'operazione o un'attività e che comprende almeno:

(...)

- b) in caso di trust, tutte le seguenti persone:

- i) il costituente o i costituenti;

- ii) il “trustee” o i “trustee”;
- iii) il guardiano o i guardiani, se esistono;
- iv) i beneficiari ovvero, se le persone che beneficiano dell’istituto giuridico o dell’entità giuridica non sono ancora state determinate, la categoria di persone nel cui interesse principale è istituito o agisce l’istituto giuridico o il soggetto giuridico;
- v) qualunque altra persona fisica che esercita in ultima istanza il controllo sul trust attraverso la proprietà diretta o indiretta o attraverso altri mezzi;

(...).».

Migliori pratiche

- 17 Il Consiglio ha elaborato un documento sulle migliori pratiche da instaurare tra i diversi Stati membri per l’attuazione delle misure restrittive, che è stato aggiornato in particolare il 4 maggio 2018 (documento 8519/18), il 27 giugno 2022 (documento 10572/22) e il 3 luglio 2024 (documento 11623/24).
- 18 Il documento 11623/24 del Consiglio, intitolato «Migliori pratiche dell’[Unione europea] per l’attuazione effettiva di misure restrittive», nella versione del 3 luglio 2024 (in prosieguo: le «migliori pratiche»), dispone, al punto 3, che le migliori pratiche sono da considerarsi raccomandazioni non esaustive di carattere generale per l’attuazione effettiva di misure restrittive conformemente al diritto dell’Unione e alle legislazioni nazionali applicabili. Non sono giuridicamente vincolanti e non dovrebbero essere considerate una raccomandazione ad agire in modo incompatibile con il diritto dell’Unione o nazionale applicabile, anche per quanto concerne la protezione dei dati.
- 19 La sezione B delle migliori pratiche comprende una parte III, intitolata «Portata delle misure restrittive finanziarie», in cui figurano i punti 34 e 35, redatti nei seguenti termini:
- «34. Il congelamento riguarda tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti a persone ed entità designate, o posseduti dalle stesse nonché quelli detenuti o controllati da tali persone ed entità. Si considera che la detenzione o il controllo comprenda tutte le situazioni in cui, senza avere un titolo di proprietà, una persona o entità designata è in grado di disporre legalmente di fondi o risorse economiche non posseduti, o di trasferirli, senza la necessità dell’approvazione preventiva del legittimo proprietario. (...)
35. In linea di principio il congelamento non dovrebbe riguardare fondi e risorse economiche che non sono posseduti da persone ed entità designate, o non appartengono alle stesse né sono da queste detenuti o controllati. (...) Allo stesso modo non sono contemplati i fondi e le risorse economiche di un’entità non designata avente personalità giuridica separata dalla persona o entità designata, a meno che non siano controllati o detenuti dalla persona o entità designata. Tuttavia, anche in tal caso, i fondi e le risorse economiche di proprietà congiunta di una persona o entità designata e di una non designata sono all’atto pratico contemplati nella loro totalità».
- 20 Detta sezione B comprende anche una parte VIII, in cui figurano, in particolare, i punti da 62 a 67 delle migliori pratiche, ai sensi dei quali:

«Motivazione

62. Devono essere congelati i fondi e le risorse economiche appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati da una persona fisica o giuridica inserita in elenco. Alle condizioni di cui al punto 35, ciò comprende le attività possedute da entità non inserite in elenco che sono possedute o controllate da persone o entità inserite in elenco.

Proprietà

63. Il criterio di cui tenere conto allorché si valuta se una persona giuridica o entità è posseduta da un'altra persona o entità è la detenzione di almeno il 50% dei diritti di proprietà di un'entità o la detenzione di una partecipazione maggioritaria (...) Qualora tale criterio sia rispettato, la persona giuridica o entità è considerata di proprietà di un'altra persona o entità.

Nel valutare la proprietà, dovrebbe essere presa in considerazione anche la proprietà aggregata dell'entità. Ad esempio, se una persona designata possiede il 30% dell'entità e un'altra persona designata ne possiede il 25%, l'entità dovrebbe, in linea di principio, essere considerata di proprietà di persone designate.

Controllo

64. I criteri di cui tenere conto allorché si valuta se una persona giuridica o entità è controllata da un'altra persona o entità, esclusivamente o sulla base di un accordo con altri azionisti o terzi, potrebbero includere, tra l'altro:

- (a) avere il diritto o esercitare la facoltà di nominare o destituire la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione, di gestione o di controllo di una persona giuridica o entità;
- (b) aver nominato, solo esercitando i propri diritti di voto, la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione, di gestione o di controllo di una persona giuridica o entità rimasti in carica durante l'esercizio finanziario in corso e quello precedente;
- (c) avere il controllo totale, previo accordo con gli altri azionisti o soci di una persona giuridica o entità, della maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o dei soci in seno a detta persona giuridica o entità;
- (d) avere il diritto di esercitare un'influenza dominante su una persona giuridica o entità, sulla base di un accordo concluso con detta persona giuridica o entità o in virtù di una disposizione in tal senso inserita nel suo atto costitutivo o nel suo statuto, qualora la legge che disciplina detta persona giuridica o entità consenta di assoggettarla a un accordo o a una disposizione di tal genere;
- (e) potersi avvalere, di fatto, del diritto di esercitare un'influenza dominante, ai sensi della lettera d), pur non essendo il titolare di detto diritto [(ad esempio attraverso una società di comodo)];
- (f) avere il diritto di utilizzare, integralmente o in parte, le attività di una persona giuridica o entità;
- (g) gestire una persona giuridica o entità su base unificata, pubblicando nel contempo rendiconti consolidati;
- (h) condividere, in modo congiunto e solidale, o garantire le passività finanziarie di una persona giuridica o entità.

65. Qualora sia soddisfatto uno di questi criteri, la persona giuridica o entità è considerata sotto il controllo di un'altra persona o entità, a meno che non si possa determinare il contrario valutando caso per caso.

66. Il rispetto dei suddetti criteri di proprietà o controllo può essere confutato valutando caso per caso.

67. Gli esempi che seguono descrivono circostanze che possono costituire indizi del fatto che una persona o un'entità designata esercita un controllo su un'entità non designata. Tali esempi non sono esaustivi e sono intesi solo come orientamenti illustrativi:

(...)

e) Uso di trust, società di comodo e società a responsabilità limitata

- Un'entità fa parte di una struttura societaria inutilmente complessa, che potenzialmente coinvolge entità quali società di comodo, società a responsabilità limitata e/o trust collegati a una persona designata. Alcune di queste entità sono state costituite o hanno cambiato identità poco prima o dopo (se consentito dai pertinenti regolamenti del Consiglio) l'adozione del regime di sanzioni o la designazione della persona e/o non hanno alcuna attività commerciale credibile.
- Uno o più trust sono utilizzati come destinatari delle attività di un'entità posseduta o controllata da una persona designata. La gestione dei trust coinvolge professionisti della giurisdizione in cui i trust sono stati costituiti».

Diritto italiano

- 21 Nell'ordinamento giuridico italiano, la possibilità di utilizzare lo strumento del trust è prevista dalla legge del 16 ottobre 1989, n. 364 – Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla legge applicabile ai trusts e sul loro riconoscimento, adottata a L'Aja il 1° luglio 1985 (supplemento ordinario alla GURI n. 261, dell'8 novembre 1989).
- 22 Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 6, del decreto legislativo del 22 giugno 2007, n. 109 – Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE (GURI n. 172, del 26 luglio 2007), come modificato dal decreto legislativo del 25 maggio 2017, n. 90 – Attuazione della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e recante modifica delle direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE e attuazione del regolamento (UE) n. 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il regolamento (CE) n. 1781/2006 (supplemento ordinario alla GURI n. 140, del 19 giugno 2017) (in prosieguo: il «decreto legislativo n. 109/2007»), il Comitato di Sicurezza Finanziaria è deputato ad adottare le misure di congelamento disposte dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), dall'Unione e dal Ministero ai sensi della vigente normativa.
- 23 L'articolo 5 del decreto legislativo n. 109/2007 prevede che i fondi sottoposti a congelamento non possano costituire oggetto di alcun atto di trasferimento, disposizione o utilizzo e che sia vietato mettere, direttamente o indirettamente, fondi o risorse economiche a disposizione di persone o entità designate o stanziarli a loro vantaggio.

Procedimento principale, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

- 24 Le società A e B, costituite, rispettivamente, nel settembre 1970 e nel marzo 1983, sono attive nel settore immobiliare, mentre le società C e D, costituite entrambe nel mese di giugno 2014, forniscono, la prima, servizi di noleggio di autovetture e di autofficina e, la seconda, servizi di assistenza turistica stagionale.
- 25 Le società A, B, C e D sono controllate da una società madre con sede alle Bermuda, che è stata conferita all'interno del trust in questione nel procedimento principale, il cui attuale amministratore (trustee) è T, una società fiduciaria di diritto svizzero.
- 26 Dall'ordinanza di rinvio risulta che il trust in questione nel procedimento principale è stato istituito dal disponente (*settlor*) con atto del 18 luglio 2007, il quale è stato modificato il 22 dicembre 2014, ed è regolato dalla legge delle Bermuda. La sua struttura prevede anche la figura del guardiano (*protector*), esercitata da un terzo, che ha il compito di vigilare sulla corretta esecuzione del programma stabilito nell'atto istitutivo del trust, nonché la figura dell'autore della designazione (*appointor*), incaricato della nomina dei protettori aggiuntivi o sostitutivi del guardiano originario in caso di cessazione dell'incarico di quest'ultimo.
- 27 Il trustee ha essenzialmente il compito di gestire e amministrare i beni conferiti nel trust conformemente alle disposizioni dell'atto istitutivo di quest'ultimo e della legge che regola il trust, nonché di trasferire tali beni ai beneficiari al termine del trust o conformemente alle condizioni di quest'ultimo. Secondo le indicazioni del giudice del rinvio, in forza dell'atto istitutivo del trust, al trustee non è permesso, salvo le eccezioni ivi stabilite, alienare i beni conferiti nel trust senza il consenso scritto del guardiano, il che confermerebbe, secondo il giudice del rinvio, che egli non dispone della pienezza dei diritti spettanti, come regola generale, al proprietario di un bene.
- 28 Dall'ordinanza di rinvio risulta altresì che, inizialmente, il disponente figurava tra i beneficiari del trust, unitamente alla sorella ed al nipote dello stesso, nonché ai suoi discendenti, i quali, alla data dell'ordinanza di rinvio, erano inesistenti, e ad ulteriori beneficiari.
- 29 Con atto del 19 dicembre 2017, la sorella e il nipote del disponente sono stati esclusi dal novero dei beneficiari del trust.
- 30 Il giudice del rinvio indica che, con atto del 7 febbraio 2022, il disponente è stato escluso dal novero dei beneficiari del trust e che, alla data dell'ordinanza di rinvio, dall'atto istitutivo del trust non risulta né che il disponente possa essere riammesso tra i beneficiari di quest'ultimo né che egli abbia poteri di gestione o di utilizzo dei fondi e delle risorse economiche conferiti nel trust, dato che tale gestione è affidata al trustee. Essendo stato definitivamente escluso dal novero dei beneficiari del trust, il disponente non avrebbe più il diritto al trasferimento delle risorse conferite nel trust, in conformità all'atto istitutivo di quest'ultimo.
- 31 Dall'ordinanza di rinvio si evince inoltre che, alla data di quest'ultima, nessun altro beneficiario del trust è stato escluso dal novero dei beneficiari del trust.
- 32 Con la decisione 2022/337 e con il regolamento di esecuzione 2022/336, il Consiglio ha inserito il disponente nell'elenco delle persone, delle entità e degli organismi oggetto di misure restrittive, il quale figura all'allegato della decisione 2014/145 e all'allegato I del regolamento n. 269/2014.

- 33 Con provvedimento notificato il 16 marzo 2022 al rappresentante legale delle società A, B, C e D, il Comitato di Sicurezza Finanziaria ha dichiarato, in forza dell'articolo 2 del regolamento n. 269/2014 e del decreto legislativo n. 109/2007, il congelamento delle quote sociali e dei beni di proprietà di tali società, in quanto «riconducibili in via indiretta al [disponente]». Tale comitato ha ritenuto che le risorse economiche riferibili in Italia a tali società, in quanto società interamente controllate dalla società madre, fossero in realtà sostanzialmente riconducibili al disponente, dal momento che, secondo le informazioni fornite dalla Guardia di Finanza (Italia), provenienti dalle comunicazioni trasmesse a quest'ultima da una banca italiana, il disponente era il titolare effettivo delle suddette società.
- 34 L'11 maggio 2022 le società A, B, C, D e T hanno proposto un ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), giudice del rinvio, volto all'annullamento di detto provvedimento di congelamento, facendo valere che, poiché il disponente era stato escluso dal novero dei beneficiari del trust, il conferimento della società madre all'interno del trust determina la completa dissociazione delle società A, B, C e D dal patrimonio del disponente e dalla sua sfera di influenza. La proprietà dei beni di tali società sarebbe trasferita al trustee fino al trasferimento di questi ultimi ai beneficiari del trust e il disponente non avrebbe alcun potere diretto o indiretto di gestione e di controllo su tali beni.
- 35 Il Ministero sostiene, dal canto suo, che il conferimento in trust, non avendo effetto traslativo, non determina una completa interruzione del legame tra il disponente e i beni e i rapporti giuridici conferiti nel trust. Una siffatta interpretazione sarebbe confermata dall'articolo 3, punto 6, lettera b), i), della direttiva 2015/849. Inoltre, anche se, attualmente, il disponente non è più considerato un beneficiario del trust, egli potrebbe nondimeno riacquisire la proprietà o la disponibilità dei beni conferiti in quest'ultimo, in ipotesi di mancato trasferimento finale di tali beni ai beneficiari del trust, ad esempio, per rinuncia degli stessi oppure per scioglimento anticipato del trust.
- 36 Il giudice del rinvio si chiede se l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014 debba essere interpretato nel senso che i beni, le risorse economiche e i rapporti giuridici oggetto del conferimento nel trust da parte del disponente iscritto nell'elenco di cui all'allegato I di tale regolamento possono essere ritenuti «appartenenti» al disponente, ai sensi di tale disposizione, sebbene lo stesso non ne sia né l'utilizzatore o il gestore né il beneficiario finale, oppure appartenenti a un soggetto «associato» al disponente oppure, in ultima analisi, «controllati» dal disponente stesso.
- 37 A tal riguardo, il giudice del rinvio ritiene che il trust implichi un cambio provvisorio di intestatario formale del bene, e non un vero e proprio passaggio di proprietà in senso sostanziale. L'istituzione del trust non sarebbe finalizzata ad accrescere la sfera giuridico-economica dei diritti del trustee, in quanto i beni e i diritti conferiti nel trust sono separati dal patrimonio del trustee, ma avrebbe come scopo principale di soddisfare l'interesse del disponente, mediante la separazione del suo patrimonio personale dalla massa dei beni e dei diritti conferiti in trust, liberandosi al contempo dagli oneri di gestione, transitati, unitamente alla formale intestazione di tali beni e diritti, in capo al trustee.
- 38 Tuttavia, l'intestazione formale in capo al trustee dei beni conferiti nel trust non può essere totalmente ignorata, dal momento che, conformemente all'articolo 2 della Convenzione dell'Aia, tale intestazione è una delle caratteristiche del trust. Infatti, il trustee, che è un soggetto diverso dal disponente, è legittimato a disporre di tali beni, il che costituisce la principale prerogativa del proprietario – fatto salvo il rispetto dei vincoli dell'atto istitutivo del trust – e a trasferire i beni ai beneficiari, in conformità a tale atto.

- 39 Il giudice del rinvio ritiene che la nozione di «appartenenza», ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014, possa fare riferimento non solo alla proprietà piena ed esclusiva, ma anche a situazioni «atipiche» o «ibride», come il conferimento del bene in un trust che potrebbe essere qualificato come «appartenenza sostanziale o indiretta». Tale conferimento non avrebbe l'effetto di interrompere definitivamente il legame di «appartenenza» tra i beni conferiti nel trust e il disponente, che sarebbe obiettivamente in grado di esercitare un'influenza sostanziale su questi ultimi. Una siffatta influenza deriverebbe dalla possibilità di riacquisire la proprietà formale di tali beni in caso di cessazione anticipata del trust o di rifiuto da parte dei beneficiari di accettare il trasferimento di detti beni, nonché dal fatto che, istituendo il trust e affidando la gestione e il controllo di quest'ultimo a soggetti che godono di sua fiducia e da lui scelti, il disponente sarebbe in grado di orientarne preventivamente l'utilizzo e la destinazione finale. Per contro, il trustee non potrebbe essere considerato l'effettivo proprietario dei beni conferiti nel trust, in quanto sarebbe privo di un potere di disposizione pieno e incondizionato, tipicamente espressivo del diritto di proprietà.
- 40 Una siffatta interpretazione della nozione di «appartenenza», ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014, soddisferebbe pienamente la finalità da tale articolo 2 e terrebbe conto del fatto che un trust, almeno fino a quando i beni conferiti in quest'ultimo non siano definitivamente assegnati a terzi, costituirebbe un meccanismo agevolmente utilizzabile per eludere le misure di congelamento di fondi e delle risorse economiche previste dal diritto dell'Unione. Essa sarebbe inoltre corroborata dall'articolo 3, punto 6, lettera b), della direttiva 2015/849, che riguarderebbe la situazione in cui il disponente il trust, unitamente, in particolare, al trustee o ai beneficiari del trust, mantiene un legame significativo con i beni conferiti in trust, essendo in grado di influenzarne, in un modo o nell'altro, la gestione.
- 41 Peraltro, il giudice del rinvio ritiene che, se, secondo la Corte, in una situazione come quella in questione nel procedimento principale, la nozione di «appartenenza» non possa riguardare la situazione del disponente, resterebbe tuttavia da verificare se il disponente possa essere considerato una persona «associata», ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014, o che esercita un «controllo», ai sensi di tale disposizione, sui beni conferiti nel trust. A tal riguardo, il giudice del rinvio rileva che si può ritenere che il disponente sia in grado di esercitare sui beni conferiti nel trust un'influenza determinante, derivante dal potere di istituire il trust e, in tale contesto, di nominare le persone incaricate della gestione e della vigilanza del trust, di determinare il programma finale del trust e di fissare le regole di devoluzione dei beni nonché quelle relative alla possibilità di riacquisire la proprietà dei beni conferiti nel trust.
- 42 Il giudice del rinvio aggiunge che, per stabilire se il disponente «controlli» i beni conferiti nel trust, sarebbe irrilevante il fatto che, in forza dell'atto istitutivo del trust, nel corso del periodo di validità di quest'ultimo, per cause ordinarie o straordinarie, le persone incaricate dell'amministrazione del trust, in particolare il trustee o il guardiano, possano cambiare, dal momento che le persone eventualmente chiamate a sostituirli agiranno in forza delle clausole stabilite dal disponente nell'atto istitutivo del trust.

- 43 In tali circostanze, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) [se] l'articolo 2, [paragrafo] 1, del regolamento [n. 269/2014] debba interpretarsi nel senso che la misura del congelamento può essere adottata anche in caso di beni o risorse conferiti in trust dal disponente indicato nell'allegato I del regolamento (persona designata o listata), da ritenersi quale soggetto cui il bene o le risorse appartengono;
 - 2) [in caso di risposta negativa alla prima questione, se] l'articolo 2, [paragrafo] 1, del regolamento [n. 269/2014] debba interpretarsi nel senso che la misura del congelamento può essere adottata anche in caso di beni o risorse conferiti in trust dal disponente indicato nell'allegato I del regolamento (persona designata o listata), da ritenersi quale soggetto associato alla persona cui il bene o le risorse appartengono;
 - [3]) [in caso di risposta negativa alla seconda questione, se] l'articolo 2, [paragrafo] 1, del regolamento [n. 269/2014] debba interpretarsi nel senso che la misura del congelamento può essere adottata anche in caso di beni o risorse conferiti in trust dal disponente indicato nell'allegato I del regolamento (persona designata o listata), da ritenersi quale soggetto che controlla il bene o le risorse».
- 44 Nelle sue osservazioni scritte, il governo italiano ha fatto valere che, in forza dell'articolo 275, primo comma, TFUE, la Corte non è competente a interpretare il regolamento n. 269/2014, adottato in base alle disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza dell'Unione, in particolare in base all'articolo 215 TFUE e alle disposizioni previste al capo 2 del titolo V del Trattato UE.
- 45 Interrogato dalla Corte sul mantenimento dell'eccezione di incompetenza alla luce, in particolare, della sentenza del 10 settembre 2024, *Neves 77 Solutions* (C-351/22, EU:C:2024:723, punti 39 e 40), tale governo ha espressamente ritirato detta eccezione in occasione dell'udienza dinanzi alla Corte.

Sulle questioni pregiudiziali

Osservazioni preliminari

- 46 Con le sue questioni, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014 debba essere interpretato nel senso che una misura di congelamento possa essere adottata in relazione a fondi o a risorse economiche conferiti in trust da un costituente iscritto nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014.
- 47 Il giudice del rinvio interroga la Corte sulla portata dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014 in un contesto in cui le autorità italiane, sulla base di tale disposizione, hanno dichiarato il congelamento delle quote sociali e dei beni appartenenti a quattro società italiane, controllate da una società madre con sede alle Bermuda, conferiti nel trust irrevocabile istituito secondo il diritto delle Bermuda dal costituente, iscritto nell'elenco di cui all'allegato I di tale regolamento.
- 48 Occorre ricordare, in primo luogo, che la Repubblica italiana ha ratificato la Convenzione dell'Aia.

- 49 Ai sensi dell'articolo 2 di tale convenzione per «trust» s'intendono i rapporti giuridici istituiti da una persona, il costituente – con atto tra vivi o *mortis causa* – qualora dei beni siano stati posti sotto il controllo di un trustee nell'interesse di un beneficiario o per un fine specifico.
- 50 Dall'articolo 2 di detta convenzione risulta, inoltre, che il trust è caratterizzato dal fatto che i beni del trust costituiscono una massa distinta e non fanno parte del patrimonio del trustee, che i beni del trust sono intestati a nome del trustee o di un'altra persona per conto del trustee e che il trustee è investito del potere e onerato dell'obbligo, di cui deve rendere conto, di amministrare, gestire o disporre beni secondo i termini del trust e le norme particolari impostegli dalla legge. Detto articolo 2 prevede altresì che il fatto che il costituente conservi alcune prerogative o che il trustee stesso possieda alcuni diritti in qualità di beneficiario non è necessariamente incompatibile con l'esistenza di un trust.
- 51 Il giudice del rinvio indica, a tal riguardo, che il trust in questione nel procedimento principale sarebbe stato istituito conformemente allo schema abituale, secondo il quale i beni conferiti nel trust dal costituente sono intestati a nome del trustee, il quale li amministra e gestisce in base all'atto istitutivo del trust, che deve rispettare la legge che regola il trust, e ne effettua il trasferimento finale ai beneficiari che acquisiscono la piena proprietà di tali beni al momento del trasferimento.
- 52 In secondo luogo, dall'ordinanza di rinvio risulta che il costituente ha conferito nel trust la società madre che controlla integralmente le società A, B, C e D, cosicché anche queste ultime sono poste sotto il controllo del trust. Il costituente non avrebbe alcun potere di gestione sui beni e sui rapporti giuridici oggetto del conferimento nel trust, dato che tale potere è affidato al trustee, e non avrebbe alcun diritto al trasferimento dei beni a suo favore in forza dell'atto istitutivo, poiché sarebbe stato definitivamente escluso dal novero dei beneficiari del trust. Il costituente non sarebbe l'utilizzatore dei beni e dei rapporti giuridici conferiti nel trust e non eserciterebbe altre funzioni, come quella di guardiano. Sarebbe tuttavia possibile, fino al trasferimento dei beni e dei rapporti giuridici ai beneficiari, riacquisire la proprietà di questi ultimi, in caso di cessazione anticipata del trust o di rifiuto dei beneficiari di accettare il trasferimento di detti beni e rapporti giuridici.
- 53 È tenendo conto di tali constatazioni di fatto, di cui non spetta alla Corte verificare l'esattezza nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 267 TFUE (v., in tal senso, sentenze del 16 marzo 1978, *Oehlschläger*, 104/77, EU:C:1978:69, punto 4, e del 19 giugno 2025, *Bulgarian posts*, C-785/23, EU:C:2025:462, punto 40), che occorre rispondere alle questioni sollevate dal giudice del rinvio.
- 54 In terzo luogo, dall'ordinanza di rinvio risulta che le autorità italiane hanno ritenuto che le risorse economiche delle società A, B, C e D conferite nel trust, in quanto società interamente controllate dalla società madre, fossero in realtà sostanzialmente riconducibili al costituente, dal momento che, secondo le informazioni di cui disponevano, il costituente era il «titolare effettivo» di tali società, il che ha giustificato l'adozione delle misure di congelamento sulla base dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014.
- 55 A tal riguardo, occorre rilevare che, sebbene la nozione di «titolare effettivo» non appaia nelle disposizioni del regolamento n. 269/2014, essa figura, in particolare, nella direttiva 2015/849.

- 56 Tale direttiva dispone, all'articolo 3, punto 6, lettera b), che, ai fini di quest'ultima, per «titolare effettivo» si intende la persona o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano il cliente e/o le persone fisiche per conto delle quali è realizzata un'operazione o un'attività e che comprende almeno, in caso di trust, il costituente o i costituenti, il trustee o i trustee, il guardiano o i guardiani, se esistono, i beneficiari ovvero, se le persone che beneficiano dell'istituto giuridico o dell'entità giuridica non sono ancora state determinate, la categoria di persone nel cui interesse principale è istituito o agisce l'istituto giuridico o il soggetto giuridico, nonché qualunque altra persona fisica che esercita in ultima istanza il controllo sul trust attraverso la proprietà diretta o indiretta o attraverso altri mezzi.
- 57 Una siffatta definizione, che ammette che persone coinvolte nel trust, diverse dal trustee, come il costituente, i beneficiari o il guardiano, possano possedere o controllare i beni conferiti nel trust, è certamente enunciata ai fini dell'applicazione della direttiva 2015/849, ma riflette nondimeno il riconoscimento da parte del legislatore dell'Unione della caratteristica essenziale del trust, vale a dire la separazione tra la titolarità giuridica e l'effettiva titolarità degli attivi del trust.
- 58 Orbene, una siffatta separazione produce effetti di cui occorre tener conto non solo nel settore della prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, ma anche nel settore delle misure restrittive adottate sulla base del regolamento n. 269/2014.
- 59 Ciò detto, occorre rilevare che la prima e la terza questione vertono sulle nozioni di «appartenenza» e di «controllo», ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014 e riguardano quindi il rapporto tra il costituente il trust e i beni e le risorse conferiti in quest'ultimo, mentre la seconda questione verte sulla nozione di persona «associata» e riguarda il rapporto tra il costituente e tale persona. Occorre quindi esaminare congiuntamente la prima e la terza questione, prima di rispondere, se del caso, alla seconda questione.

Sulla prima e sulla terza questione

- 60 Con la prima e la terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014 debba essere interpretato nel senso che i fondi e le risorse economiche conferiti in un trust dal suo costituente, iscritto nell'elenco di cui all'allegato I di tale regolamento, debbano essere considerati «appartenenti» a tale costituente o «controllati» da quest'ultimo, ai sensi di tale disposizione.
- 61 A tal riguardo, occorre ricordare che l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014 prevede che siano congelati tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati, da qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo, o da qualsiasi delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi a essa associati elencati nell'allegato I di tale regolamento.
- 62 Sebbene le nozioni di «risorse economiche», di «congelamento di risorse economiche», di «congelamento di fondi» e di «fondi» siano definite rispettivamente alle lettere da d) a g) dell'articolo 1 del regolamento n. 269/2014, tale regolamento non contiene alcuna definizione delle nozioni utilizzate al suo articolo 2, paragrafo 1, vertente sul legame tra la persona iscritta nell'elenco di cui all'allegato I di detto regolamento e i fondi e le risorse economiche da congelare, né rinvia ai diritti nazionali per determinarne la portata.

- 63 Secondo una costante giurisprudenza, dalla necessità di garantire tanto l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione quanto il principio di uguaglianza discende che una disposizione del diritto dell'Unione, la quale non contenga alcun rinvio espresso al diritto degli Stati membri ai fini della determinazione del proprio significato e della propria portata, deve di norma essere oggetto, nell'intera Unione, di un'interpretazione autonoma ed uniforme, da effettuarsi tenendo conto non soltanto della formulazione della medesima, ma anche del suo contesto e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte [sentenze del 18 gennaio 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, punto 11, e dell'11 settembre 2025, Banco Santander (Risoluzione bancaria Banco Popular III), C-687/23, EU:C:2025:687, punto 46 nonché giurisprudenza citata].
- 64 Per quanto riguarda il tenore letterale dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014, si deve constatare che la formulazione di tale disposizione presenta divergenze nelle sue diverse versioni linguistiche. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 67 delle sue conclusioni, le diverse versioni linguistiche di tale disposizione riguardano, per alcune, come quelle in lingua tedesca, inglese, francese, italiana, lettone e rumena («*Eigentum*», «*Besitz*», «*gehalten oder kontrolliert werden*»; «*belonging to, owned, held or controlled*»; «*appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati*»; «*îpașumă, valdijumă, turējumă vai pārziņā*» e «*aparțin, se află în proprietatea ori posesia sau sunt controlate*»), quattro tipi di rapporti tra la persona, l'entità o l'organismo iscritto nell'elenco di cui all'allegato I di tale regolamento e i beni nonché le risorse economiche interessati, mentre la versione in lingua spagnola di detta disposizione prevede soltanto tre tipi di rapporti tra di essi («*propiedad, tenencia o control*»).
- 65 Dal confronto tra le versioni linguistiche che riguardano quattro tipi di rapporti si evince, inoltre, che ciascuna nozione utilizzata in una di tali versioni non corrisponde necessariamente a una nozione equivalente in un'altra di tali versioni. Infatti, se le versioni in lingua tedesca, inglese, francese, italiana e lettone fanno riferimento alle nozioni di «proprietà», di «possesso», di «detenzione» e di «controllo» («*Eigentum, Besitz, gehalten oder kontrolliert werden*», «*belonging to, owned, held or controlled*», «*appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati*» e «*îpașumă, valdijumă, turējumă vai pārziņā*»), la versione in lingua rumena usa i termini «*aparțin, se află în proprietatea ori posesia sau sunt controlate*» che sembrano escludere la nozione di «detenzione».
- 66 Dalla costante giurisprudenza della Corte risulta che la necessità che le disposizioni del diritto dell'Unione vengano interpretate in modo uniforme esclude che, in caso di dubbio, il testo di una disposizione sia considerato isolatamente, e impone, invece, che esso venga interpretato e applicato alla luce dei testi redatti nelle altre lingue ufficiali (sentenze del 5 dicembre 1967, van der Vecht, 19/67, EU:C:1967:49, pag. 417, e del 9 ottobre 2025, On Air Media Professionals e Different Media, C-416/24 e C-417/24, EU:C:2025:765, punto 37 nonché giurisprudenza citata).
- 67 Nondimeno, sempre secondo costante giurisprudenza, a tutte le versioni linguistiche di un testo di diritto dell'Unione è, per principio, riconosciuto lo stesso valore (sentenze del 2 aprile 1998, EMU Tabac e a., C-296/95, EU:C:1998:152, punto 36, nonché del 9 ottobre 2025, On Air Media Professionals e Different Media, C-416/24 e C-417/24, EU:C:2025:765, punto 38 nonché giurisprudenza citata).
- 68 In caso di difformità tra le diverse versioni linguistiche di un testo dell'Unione, la disposizione di cui trattasi deve essere intesa in funzione dell'economia generale e della finalità della normativa di cui fa parte (sentenze del 27 ottobre 1977, Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, punto 14, e del 9 ottobre 2025, On Air Media Professionals e Different Media, C-416/24 e C-417/24, EU:C:2025:765, punto 39 nonché giurisprudenza citata).

- 69 Ciò detto, dalla formulazione dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014 nelle sue diverse versioni linguistiche si può dedurre che tale disposizione riguarda una varietà di rapporti giuridici tra la persona o l'entità iscritta nell'elenco di cui all'allegato I di tale regolamento e i fondi e le risorse economiche di cui trattasi, che va dal rapporto giuridico più ampio, che è quello della proprietà, alle situazioni in cui la persona o l'entità può esercitare un potere di fatto su detti fondi e dette risorse, e ciò in modo diretto o indiretto (v., in tal senso, sentenza del 10 settembre 2019, HTTS/Consiglio, C-123/18 P, EU:C:2019:694, punto 69) o di trarne vantaggio.
- 70 Detta disposizione riguarda quindi tutte le situazioni di diritto e di fatto in cui una persona dispone di un potere che le consente di utilizzare i fondi e le risorse economiche di cui trattasi, di trarne vantaggio, di disporne o di esercitare un'influenza su di essi.
- 71 Orbene, al fine di garantire l'effetto utile della medesima disposizione, la nozione di «appartenenza» deve essere interpretata nel senso che essa copre non solo le situazioni in cui un siffatto potere sui fondi e sulle risorse economiche di cui trattasi possa essere dimostrato giuridicamente, ma anche le situazioni in cui una persona o un'entità abbia di fatto tale potere, nonostante la circostanza che, giuridicamente, il titolare di detto potere sia un'altra persona o un'altra entità.
- 72 Analogamente, la nozione di «controllo» ricomprende tutte le situazioni in cui una persona fisica o giuridica è in grado di influenzare le scelte di un'altra persona e ciò anche in assenza di qualsiasi legame giuridico tra le due persone, vuoi di proprietà vuoi di partecipazione nel capitale (v., in tal senso, sentenza del 10 settembre 2019, HTTS/Consiglio, C-123/18 P, EU:C:2019:694, punti 71 e 75).
- 73 Ne consegue che, in una situazione che coinvolge i fondi e le risorse economiche conferiti in un trust da un costituente iscritto nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014, la circostanza che tali fondi e tali risorse economiche siano intestati a nome del trustee non osta a che detti fondi e dette risorse siano considerati appartenenti a tale costituente o controllati da quest'ultimo, quando detto costituente dispone di un potere che gli consente di utilizzare gli stessi fondi e le stesse risorse, di trarne vantaggio, di disporne o di esercitare un'influenza su di essi o sulle scelte effettuate dal trustee in relazione ai fondi e alle risorse economiche conferiti in tale trust dal medesimo costituente.
- 74 Una siffatta interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014 è corroborata sia dal contesto in cui tale disposizione si inserisce sia dagli obiettivi perseguiti da tale regolamento.
- 75 Per quanto riguarda il contesto, occorre rilevare, in primo luogo, che l'articolo 1, lettere e) e f), del regolamento n. 269/2014 definisce in modo ampio le nozioni, rispettivamente, di «congelamento di risorse economiche» e di «congelamento di fondi» (v., per analogia, sentenza dell'11 novembre 2021, Bank Sepah, C-340/20, EU:C:2021:903, punto 45).
- 76 Infatti, l'articolo 1, lettera f), del regolamento n. 269/2014 definisce la nozione di «congelamento di fondi» come qualsiasi azione finalizzata al «divieto di spostare, trasferire, alterare, utilizzare o gestire i fondi o di avere accesso ad essi in modo da modificarne il volume, l'importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura e la destinazione o da introdurre altri cambiamenti tali da consentire l'uso dei fondi in questione, compresa la gestione di portafoglio».

- 77 Risulta da tale definizione che il congelamento di fondi mira a limitare al massimo le operazioni che possono essere eseguite su fondi sottoposti a congelamento, così come è attestato dal numero elevato di ipotesi prospettate dalla norma e dal ricorso al termine «tout» (qualsiasi). Riguardo ai mezzi per riuscire a limitare tali operazioni, essi vengono del pari definiti in maniera estensiva dal legislatore dell'Unione (v., per analogia, sentenza dell'11 novembre 2021, *Bank Sepah*, C-340/20, EU:C:2021:903, punto 43).
- 78 Le considerazioni sopra esposte sono valide anche per quanto riguarda la nozione di «congelamento di risorse economiche». Infatti, tale nozione viene definita, all'articolo 1, lettera e), del regolamento n. 269/2014, come «il divieto di utilizzare risorse economiche per ottenere fondi, beni o servizi in qualsiasi modo, anche attraverso la vendita, l'affitto e le ipoteche» (v., per analogia, sentenza dell'11 novembre 2021, *Bank Sepah*, C-340/20, EU:C:2021:903, punto 44).
- 79 Una siffatta definizione delle nozioni di «congelamento di risorse economiche» e di «congelamento di fondi» sarebbe priva di effetto utile se i legami tra, da un lato, le persone e le entità e, dall'altro, i fondi e le risorse economiche, soggetti al congelamento, fossero interpretati in modo da escludere le situazioni che, nei fatti, corrispondono a situazioni di appartenenza o di controllo, ma che, sul piano formale, non possono essere qualificate come tali.
- 80 In secondo luogo, l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014 dispone che è vietato mettere, direttamente o indirettamente, fondi o risorse economiche a disposizione delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi, o di qualsiasi delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi a essa associati elencati nell'allegato I di tale regolamento, o destinarli a loro vantaggio.
- 81 La Corte ha già avuto occasione di constatare che tale divieto di messa a disposizione è espresso, anch'esso, in termini di particolare ampiezza, come testimonia l'uso dei termini «direttamente o indirettamente», e di dichiarare che esso ricomprende, di conseguenza, ogni atto il cui compimento sia necessario, in forza del diritto nazionale applicabile, per consentire alla persona iscritta nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014 di ottenere effettivamente il potere di disporre pienamente dei fondi o delle risorse economiche di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza del 17 gennaio 2019, *SH*, C-168/17, EU:C:2019:36, punto 51 e giurisprudenza citata).
- 82 In terzo luogo, ai sensi dell'articolo 9 del regolamento n. 269/2014, è vietato partecipare, consapevolmente e deliberatamente, ad attività aventi l'obiettivo o il risultato di eludere le misure di cui all'articolo 2 di tale regolamento.
- 83 L'articolo 9 del regolamento n. 269/2014 riguarda le attività che hanno per obiettivo o per risultato di sottrarre il loro autore all'applicazione delle misure previste all'articolo 2, paragrafo 1, di tale regolamento e che non potrebbero essere percepite come atti di messa a disposizione vietati dall'articolo 2, paragrafo 2, di tale regolamento (v., per analogia, sentenza del 21 dicembre 2011, *Afrasiabi e a.*, C-72/11, EU:C:2011:874, punti 60 e 61).
- 84 L'articolo 2, paragrafo 2, e l'articolo 9 del regolamento n. 269/2014 costituiscono, con l'articolo 2, paragrafo 1, di quest'ultimo, un sistema coerente di disposizioni che contribuisce al perseguimento degli obiettivi fissati da tale regolamento.
- 85 Pertanto, l'articolo 2, paragrafo 1, di detto regolamento deve essere interpretato in modo da non mettere in discussione l'effetto utile dell'articolo 2, paragrafo 2, e dell'articolo 9 del medesimo regolamento.

- 86 A tal riguardo, come ricordato al punto 57 della presente sentenza nonché dall'avvocato generale ai paragrafi da 39 a 45 e 73 delle sue conclusioni, la creazione di un trust consente di dissociare la titolarità giuridica e la titolarità effettiva dei beni conferiti nel trust.
- 87 Tale dissociazione nonché altre caratteristiche del trust, vale a dire il carattere privato di tale meccanismo, la facilità e la flessibilità della sua istituzione e della sua modifica, che possono condurre all'opacità e alla complessità strutturale di un siffatto meccanismo, ne consentono l'utilizzo non solo per scopi legittimi, ma anche al fine di dissimulare il legame che il costituente mantiene con i fondi e le risorse economiche conferiti nel trust.
- 88 Un'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014 nel senso che i fondi e le risorse economiche di cui trattasi sono considerati appartenenti al costituente del trust o controllati da quest'ultimo, quando tale costituente continua a disporre di un potere che gli consente di utilizzare i fondi e le risorse economiche, di trarne vantaggio, di disporne o di avere un'influenza su di essi o sulle scelte effettuate dal trustee in relazione a tali fondi e a tali risorse economiche, consente di evitare che il trust sia utilizzato allo scopo di eludere le misure enunciate in tale disposizione, e deve quindi essere considerata conforme all'articolo 9 del regolamento n. 269/2014.
- 89 Per quanto riguarda gli obiettivi di tale regolamento, occorre ricordare, da un lato, che quest'ultimo è stato adottato a seguito della violazione, nel 2014, da parte della Federazione russa della sovranità e dell'integrità territoriale dell'Ucraina, e che da allora è stato modificato più volte in risposta all'aggressione militare dell'Ucraina da parte della Federazione russa il 24 febbraio 2022.
- 90 Dall'altro lato, il regolamento di esecuzione 2022/336 recante, in particolare, l'iscrizione del costituente il trust in questione nel procedimento principale nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014 è stato adottato in considerazione della gravità della situazione conseguente a tale aggressione militare. Come ricorda il considerando 11 del regolamento di esecuzione 2022/336, con le sue azioni militari illegali, la Federazione russa viola palesemente il diritto internazionale e i principi della Carta delle Nazioni Unite e compromette la sicurezza e la stabilità europee e mondiali.
- 91 L'importanza degli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 269/2014, vale a dire la tutela dell'integrità territoriale, della sovranità e dell'indipendenza dell'Ucraina nonché la cessazione della violazione, da parte della Federazione russa, del diritto internazionale e dei principi della Carta delle Nazioni Unite, riconducibili allo scopo più ampio del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione sanciti all'articolo 21 TUE, non solo è tale da giustificare conseguenze negative, anche considerevoli, per taluni operatori (v., in tal senso, sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 150), ma impone altresì che tale regolamento sia interpretato in modo da garantire l'efficacia delle misure restrittive istituite da quest'ultimo e da evitare che l'effetto di tali misure sia neutralizzato o che dette misure siano eluse.
- 92 Da quanto precede si evince che l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014 deve essere interpretato nel senso che i fondi e le risorse economiche conferiti in un trust dal suo costituente, iscritto nell'elenco di cui all'allegato I di tale regolamento, possono essere considerati appartenenti a tale costituente o controllati da quest'ultimo, il che giustifica, di conseguenza, che una misura di congelamento possa, se del caso, essere adottata in relazione a tali fondi e tali risorse economiche.

- 93 Nel caso di specie, il giudice del rinvio indica che il costituente non dispone del potere di gestione dei fondi e delle risorse economiche conferiti nel trust e che egli non sarebbe l'utilizzatore di questi ultimi.
- 94 Sebbene non spetti alla Corte, nell'ambito del procedimento fondato sull'articolo 267 TFUE, mettere in discussione una siffatta valutazione del giudice del rinvio, occorre tuttavia precisare, al fine di fornire una risposta utile a quest'ultimo, che, al fine di stabilire se, nella situazione di cui al procedimento principale, il costituente il trust abbia mantenuto il potere che gli consente di utilizzare i fondi e le risorse economiche conferiti nel trust, di trarne vantaggio, di disporre o di esercitare un'influenza su di essi o sulle scelte effettuate dal trustee in relazione a tali fondi e a tali risorse economiche, il giudice del rinvio può fare riferimento al diritto applicabile al trust, senza tuttavia limitarsi unicamente a quest'ultimo.
- 95 Dall'ordinanza di rinvio risulta che il trust in questione nel procedimento principale è istituito e disciplinato secondo il diritto delle Bermuda. Al riguardo, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 89 a 91 delle sue conclusioni, tale giudice può tener conto delle prerogative riconosciute da tale diritto al costituente, quali la facoltà di revocare in tutto o in parte il trust, il potere di impartire istruzioni vincolanti al trustee per quanto riguarda l'acquisto, la detenzione, la vendita o altre operazioni commerciali o di investimento riguardanti beni del trust, o quanto a qualsiasi investimento o reinvestimento di tali beni, nonché ai fini dell'esercizio di qualsiasi potere o diritto derivante da tali beni, la possibilità di designare, aggiungere, revocare o sostituire qualsiasi trustee o guardiano del trust, la facoltà di aggiungere, rimuovere o escludere un beneficiario o una categoria di beneficiari nonché la possibilità di decidere di essere egli stesso co-beneficiario del trust.
- 96 Tali prerogative potrebbero indicare che il costituente ha un'influenza sui fondi e sulle risorse economiche conferiti nel trust o sulle scelte effettuate dal trustee in relazione a tali fondi e a tali risorse economiche, indipendentemente dal fatto che tali prerogative siano esplicitamente previste o meno nell'atto istitutivo del trust o nelle sue modifiche.
- 97 Infatti, poiché l'atto istitutivo del trust e le sue modifiche non sono soggetti all'obbligo di pubblicità, l'identificazione, sulla base di tale atto, della vera natura del rapporto giuridico coperto da tale meccanismo può rivelarsi difficile, dal momento che le versioni in vigore di tale atto istitutivo e delle sue modifiche possono non essere rese disponibili e possono, in ogni caso, essere cambiate.
- 98 Il costituente può esercitare un'influenza sui fondi e sulle risorse economiche conferiti nel trust o sulle scelte effettuate dal trustee in relazioni ad essi, nonché utilizzare tali fondi e tali risorse economiche, trarne vantaggio o disporre, senza tuttavia che tale influenza o tale possibilità siano formalizzate in atti giuridici, circostanza questa di cui il giudice del rinvio deve parimenti tener conto.
- 99 A tal riguardo, il giudice del rinvio deve in particolare prendere in considerazione i rapporti intercorrenti tra il costituente, da un lato, e le altre persone coinvolte nel trust, come il trustee o il guardiano, dall'altro, e determinare, in particolare, se il costituente abbia designato, nel ruolo del trustee o del guardiano, persone di fiducia, collegate da legami professionali o personali al costituente, che possono seguire le istruzioni o i suggerimenti del costituente quanto all'amministrazione del trust e dei suoi beni.

- 100 Inoltre, come rilevato in sostanza dall'avvocato generale al paragrafo 116 delle sue conclusioni, la destinazione dei fondi e delle risorse economiche conferiti nel trust ad attività di cui il costituente o persone o entità allo stesso appartenenti, dallo stesso controllate o allo stesso collegate siano gli unici o i principali destinatari o beneficiari può costituire un indizio dell'influenza del costituente sul trust e sui beni e sulle risorse conferiti in quest'ultimo, nonché della possibilità del costituente di trarne vantaggio o di disporre.
- 101 A tal riguardo, qualora il giudice del rinvio dovesse constatare che il costituente non è l'utilizzatore dei beni e dei rapporti giuridici conferiti nel trust, occorrerebbe ancora verificare se le società conferite all'interno del trust non forniscano beni o servizi alle entità possedute esclusivamente o in maggioranza dal costituente o dallo stesso controllate.
- 102 Infine, occorre rilevare che il ricorso a strutture inutilmente complesse nonché ai trust collegati a una persona iscritta nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014 può di per sé costituire un indizio del controllo di una siffatta persona su un'entità non iscritta in tale elenco. Una siffatta constatazione trova inoltre riflesso nelle migliori pratiche, in particolare ai punti 63, 64 e 67 di queste ultime.
- 103 Infatti, occorre precisare che un'influenza del costituente sui fondi e sulle risorse economiche conferiti nel trust potrebbe essere constatata dal giudice del rinvio, qualora il costituente detenesse, direttamente o indirettamente, la maggioranza del capitale o dei diritti di voto del trustee o il diritto di nominare o di escludere la maggioranza dei membri dell'organo amministrativo, manageriale o di vigilanza del trustee oppure, ancora, il diritto di esercitare un'influenza determinante sul trustee in forza, in particolare, di un accordo concluso tra loro, anche attraverso società di comodo.
- 104 Pertanto, costituiscono un indizio del controllo di persone iscritte nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014 su entità non iscritte in tale elenco il fatto che alcune di tali entità siano state costituite o abbiano cambiato identità poco tempo prima dell'adozione del regime di sanzioni o della designazione della persona, e/o non abbiano alcuna attività commerciale credibile, il fatto che uno o più trust siano utilizzati come destinatari delle attività di un'entità posseduta o controllata da una persona designata, nonché il fatto che la gestione dei trust coinvolga professionisti della giurisdizione in cui i trust sono stati costituiti.
- 105 Inoltre, nelle situazioni in cui, al pari della situazione in questione nel procedimento principale, talune società siano conferite nel trust, può essere constatata un'influenza del costituente il trust su queste ultime, in particolare, qualora il trustee non sia l'amministratore di tali società, ma soltanto il detentore del loro capitale. In un'ipotesi del genere, spetta al giudice del rinvio verificare i poteri degli amministratori di dette società nonché i rapporti tra tali amministratori e il costituente.
- 106 Tenuto conto di tutto quanto precede, occorre rispondere alla prima e alla terza questione dichiarando che l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014 deve essere interpretato nel senso che i fondi e le risorse economiche conferiti in un trust dal suo costituente, iscritto nell'elenco di cui all'allegato I di tale regolamento, devono essere considerati «appartenenti» a tale costituente o «controllati» da quest'ultimo, ai sensi di tale disposizione, purché detto costituente continui a disporre di un potere che gli consenta di utilizzare tali fondi e tali risorse economiche, di trarne vantaggio, di disporre o di esercitare un'influenza su di essi o sulle scelte effettuate dal trustee in relazione a detti fondi e a dette risorse economiche.

Sulla seconda questione

- 107 Tenuto conto della risposta fornita alla prima e alla terza questione, non occorre rispondere alla seconda questione.

Sulle spese

- 108 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice del rinvio, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

L'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio, del 17 marzo 2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, come modificato dal regolamento (UE) 2022/330 del Consiglio, del 25 febbraio 2022,

deve essere interpretato nel senso che:

i fondi e le risorse economiche conferiti in un trust dal suo costituente, iscritto nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014, come modificato, devono essere considerati « appartenenti » a tale costituente o « controllati » da quest'ultimo, ai sensi di tale disposizione, purché detto costituente continui a disporre di un potere che gli consenta di utilizzare tali fondi e tali risorse economiche, di trarne vantaggio, di disporne o di esercitare un'influenza su di essi o sulle scelte effettuate dal trustee in relazione a detti fondi e a dette risorse economiche.

Biltgen

von Danwitz

Ziemele

Kumin

Gervasoni

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 21 maggio 2026.

Il cancelliere

A. Calot Escobar

Il presidente di sezione

F. Biltgen



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

21 maggio 2026 *

«Rinvio pregiudiziale – Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate in considerazione dell’aggressione militare nei confronti dell’Ucraina – Regolamento (UE) n. 269/2014 – Articolo 2, paragrafo 1 – Congelamento di fondi e di risorse economiche – Istituzione di un trust – Beneficiario del trust iscritto nell’elenco di cui all’allegato I del regolamento n. 269/2014 – Congelamento di fondi e di risorse economiche conferiti nel trust – Nozioni di “appartenenza” e di “controllo”»

Nelle cause riunite C-428/24 e C-476/24,

avente ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), con ordinanze del 7 maggio 2024 e dell’8 maggio 2024, pervenute in cancelleria, rispettivamente, il 13 giugno 2024 e il 5 luglio 2024, nei procedimenti

FZ AR SpA

contro

Ministero dell’Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro, Comitato di Sicurezza Finanziaria,

Comando Generale della Guardia di Finanza, Nucleo Speciale di Polizia Valutaria,

Agenzia del Demanio,

con l’intervento di:

PN SpA,

FZ GO AG (C-428/24),

e

SX Ltd

contro

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

* Lingua processuale: l’italiano.

Comando Generale della Guardia di Finanza,

Agenzia del Demanio,

con l'intervento di:

SY Ltd (C-476/24),

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da F. Biltgen, presidente di sezione, T. von Danwitz, vicepresidente della Corte, facente funzione di giudice della Prima Sezione, I. Ziemele (relatrice), A. Kumin e S. Gervasoni, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: C. Di Bella, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 10 settembre 2025,

considerate le osservazioni presentate:

- per la FZ AR SpA, da G. Cambareri, avvocato, e D. Bogaert T. Bontinck, M. Brésart, S. Napolitano e F. Patuelli, avocats;
- per la FZ GO AG, da N. Montag, avocată, e A. O'Neill, barrister;
- per la SX Ltd, da F. Centonze e A. Saccucci, avvocati;
- per la SY Ltd, da P. Busco, avvocato;
- per il governo italiano, da S. Fiorentino, in qualità di agente, assistito da G. Palatiello e L. Paolucci, avvocati dello Stato, e P. Cardinale, procuratore dello Stato;
- per il governo belga, da L. Jans, C. Pochet e M. Van Regemorter, in qualità di agenti;
- per il governo finlandese, da M. Pere, in qualità di agente;
- per il Consiglio dell'Unione europea, da M. Di Gaetano, B. Driessen e P. Mahnič, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da M. Carpus-Carcea e L. Puccio, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio, del 17 marzo 2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2014, L 78, pag. 6), come modificato dal regolamento (UE) 2022/330 del Consiglio, del 25 febbraio 2022 (GU 2022, L 51, pag. 1) (in prosieguo: il «regolamento n. 269/2014»).
- 2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di due controversie, rispettivamente, nella causa C-428/24, tra, da un lato, la FZ AR SpA e, dall'altro, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro, Comitato di Sicurezza Finanziaria (Italia), il Comando Generale della Guardia di Finanza, Nucleo Speciale di Polizia Valutaria (Italia), e l'Agenzia del Demanio (Italia), nonché, nella causa C-476/24, tra, da un lato, la SX Ltd e, dall'altro, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Comando Generale della Guardia di Finanza e l'Agenzia del Demanio, relativamente al congelamento dei fondi e delle risorse economiche della FZ AR e della risorsa economica della SX costituita da un'imbarcazione.

Contesto normativo

Diritto internazionale

- 3 L'articolo 2 della Convenzione sulla legge applicabile ai trusts e sul loro riconoscimento, conclusa all'Aia il 1° luglio 1985 (in prosieguo: la «Convenzione dell'Aia»), firmata e ratificata dalla Repubblica italiana, così prevede:

«Ai fini della presente Convenzione, per trust s'intendono i rapporti giuridici istituiti da una persona, il costituente – con atto tra vivi o *mortis causa* – qualora dei beni siano stati posti sotto il controllo di un trustee nell'interesse di un beneficiario o per un fine specifico.

Il trust presenta le seguenti caratteristiche:

- a) i beni del trust costituiscono una massa distinta e non fanno parte del patrimonio del trustee;
- b) i beni del trust sono intestati a nome del trustee o di un'altra persona per conto del trustee;
- c) il trustee è investito del potere e onerato dell'obbligo, di cui deve rendere conto, di amministrare, gestire o disporre beni secondo i termini del trust e le norme particolari impostegli dalla legge.

Il fatto che il costituente conservi alcune prerogative o che il trustee stesso possieda alcuni diritti in qualità di beneficiario non è necessariamente incompatibile con l'esistenza di un trust».

- 4 Ai sensi dell'articolo 6, primo comma, di tale convenzione:

«Il trust è regolato dalla legge scelta dal costituente. La scelta deve essere espressa, oppure risultare dalle disposizioni dell'atto che costituisce il trust o portandone la prova, interpretata, se necessario, avvalendosi delle circostanze del caso».

5 L'articolo 11 di detta convenzione stabilisce quanto segue:

«Un trust costituito in conformità alla legge specificata al precedente capitolo dovrà essere riconosciuto come trust.

Tale riconoscimento implica quanto meno che i beni del trust siano separati dal patrimonio personale del trustee, che il trustee abbia le capacità di agire in giudizio ed essere citato in giudizio, o di comparire in qualità di trustee davanti a un notaio o altra persona che rappresenti un'autorità pubblica.

Qualora la legge applicabile al trust lo richieda, o lo preveda, tale riconoscimento implicherà, in particolare:

- a) che i creditori personali del trustee non possano sequestrare i beni del trust;
- b) che i beni del trust siano separati dal patrimonio del trustee in caso di insolvenza di quest'ultimo o di sua bancarotta;
- c) che i beni del trust non facciano parte del regime matrimoniale o della successione dei beni del trustee;
- d) che la rivendicazione dei beni del trust sia permessa qualora il trustee, in violazione degli obblighi derivanti dal trust, abbia confuso i beni del trust con i suoi [o ne abbia disposto.

Tuttavia, i diritti] e gli obblighi di un terzo possessore dei beni del trust rimangono soggetti alla legge fissata dalle regole di conflitto del foro».

Diritto dell'Unione

Decisione 2014/145/PESC

6 I considerando 1, 4 e 5 della decisione 2014/145/PESC del Consiglio, del 17 marzo 2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2014, L 78, pag. 16), così recitano:

«(1) Il 6 marzo 2014 i Capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione [europea] hanno condannato fermamente la violazione ingiustificata della sovranità e dell'integrità territoriale ucraine da parte della Federazione russa ed hanno esortato la Federazione russa a ritirare immediatamente le sue forze armate nelle zone in cui sono stazionate in permanenza, in conformità degli accordi pertinenti. (...) I Capi di Stato o di governo hanno ritenuto che la decisione del Consiglio supremo della Repubblica autonoma di Crimea di tenere un referendum sul futuro status del territorio sia contraria alla costituzione ucraina e dunque illegale.

(...)

- (4) Considerate le attuali circostanze, 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.
- (5) È necessaria un'azione ulteriore dell'Unione per attuare talune misure».

Decisione (PESC) 2022/397 e decisione (PESC) 2022/883

- 7 In risposta all'aggressione dell'Ucraina da parte della Federazione russa il 24 febbraio 2022 e in considerazione della gravità della situazione, il Consiglio dell'Unione europea ha modificato l'allegato della decisione 2014/145, relativo all'elenco delle persone, delle entità e degli organismi di cui agli articoli 1 e 2 di tale decisione, mediante, segnatamente, la decisione (PESC) 2022/397, del 9 marzo 2022 (GU 2022, L 80, pag. 31), e la decisione (PESC) 2022/883, del 3 giugno 2022 (GU 2022, L 153, pag. 92).

Regolamento n. 269/2014

- 8 I considerando da 4 a 6 del regolamento n. 269/2014 così recitano:
 - «4. Il 17 marzo 2014 il Consiglio ha adottato la decisione 2014/145/PESC, che dispone restrizioni ai viaggi e il congelamento dei fondi e delle risorse economiche di determinate 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. Tali persone fisiche o giuridiche, entità e organismi sono elencati nell'allegato di tale decisione.
 - (5) Alcune di queste misure rientrano nell'ambito di applicazione del trattato [FUE] 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.
 - (6) Il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti, segnatamente, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale e il diritto alla protezione dei dati di carattere personale. È opportuno che il presente regolamento sia applicato conformemente a tali diritti e principi».
- 9 L'articolo 1 di tale regolamento così prevede:

«Ai fini del presente regolamento si applicano le seguenti definizioni:

(...)

d) "risorse economiche": le 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;

- e) “congelamento di risorse economiche”: il divieto di utilizzare risorse economiche per ottenere fondi, beni o servizi in qualsiasi modo, anche attraverso la vendita, l’affitto e le ipoteche;
- f) “congelamento di fondi”: il divieto di spostare, trasferire, alterare, utilizzare o gestire i fondi o di avere accesso ad essi in modo da modificarne il volume, l’importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura e la destinazione o da introdurre altri cambiamenti tali da consentire l’uso dei fondi in questione, compresa la gestione di portafoglio;
- g) “fondi”: tutte le attività e i benefici finanziari di qualsiasi natura, compresi, ma si tratta di un elenco non limitativo:
 - 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 gli obblighi;
 - iii) i titoli negoziati a livello pubblico e privato e i prestiti obbligazionari, comprese le azioni, i certificati azionari, le obbligazioni, i pagherò, i warrant, le obbligazioni ipotecarie e i contratti finanziari derivati;
 - iv) gli interessi, i dividendi o altri redditi generati dalle attività;
 - v) il credito, il diritto di compensazione, le garanzie, le fideiussioni 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;

(...).

10 L’articolo 2 di detto regolamento dispone quanto segue:

«1. Sono congelati tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati, da qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo, o da qualsiasi delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi a essa associati elencati nell’allegato I.

2. È vietato mettere, direttamente o indirettamente, fondi o risorse economiche a disposizione delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi, o di qualsiasi delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi a essa associati elencati nell’allegato I, o destinarli a loro vantaggio».

11 L’articolo 3, paragrafo 1, del medesimo regolamento così prevede:

«L’allegato I comprende:

a) le persone fisiche responsabili di azioni o politiche, o che sostengono o realizzano tali azioni o politiche che compromettono o minacciano l’integrità territoriale, la sovranità e l’indipendenza dell’Ucraina, o la stabilità o la sicurezza in Ucraina, o che ostacolano l’operato delle organizzazioni internazionali in Ucraina;

(...)

d) le persone fisiche o giuridiche, le entità o gli organismi che forniscono un sostegno materiale o finanziario ai dirigenti russi responsabili dell’annessione della Crimea o della destabilizzazione dell’Ucraina ovvero che traggono vantaggio dagli stessi;

e) le persone fisiche o giuridiche, le entità o gli organismi che conducono transazioni con i gruppi separatisti nella regione ucraina del Donbas;

- f) le persone fisiche o giuridiche, le entità o gli organismi che forniscono un sostegno materiale o finanziario al governo della Federazione russa, resosi responsabile dell'annessione della Crimea e della destabilizzazione dell'Ucraina, ovvero che ne traggono vantaggio; o
 - g) 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,
- e le persone fisiche o giuridiche, di entità o di organismi ad essi associati».

12 Ai sensi dell'articolo 9 del regolamento n. 269/2014:

«È vietato partecipare, consapevolmente e deliberatamente, ad attività aventi l'obiettivo o il risultato di eludere le misure di cui all'articolo 2».

Regolamento di esecuzione (UE) 2022/396

13 Il 9 marzo 2022 il Consiglio ha adottato il regolamento di esecuzione (UE) 2022/396, che attua il regolamento (UE) n. 269/2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2022, L 80, pag. 1), con il quale sono stati aggiunti 146 membri del Consiglio della Federazione russa che hanno ratificato le decisioni del governo relative al «trattato di amicizia, di cooperazione e di mutua assistenza tra la Federazione russa e la Repubblica popolare di Donetsk e tra la Federazione russa e la Repubblica popolare di Luhansk» all'elenco delle persone fisiche e giuridiche, delle entità e degli organismi soggetti a misure restrittive che figura nell'allegato I del regolamento n. 269/2014, nonché quattordici persone che forniscono un sostegno al governo della Federazione russa e ne traggono vantaggio o che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo o che sono associate alle persone o entità inserite in tale elenco.

14 I considerando 3 e 4 di tale regolamento di esecuzione così recitano:

«(3) Il 24 febbraio 2022 il presidente della Federazione russa ha annunciato un'operazione militare in Ucraina e le forze armate russe hanno iniziato un attacco contro l'Ucraina. Tale attacco è una palese violazione dell'integrità territoriale, della sovranità e dell'indipendenza dell'Ucraina.

(4) Nelle conclusioni del 24 febbraio 2022 il Consiglio europeo ha condannato con la massima fermezza l'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Federazione russa nei confronti dell'Ucraina. Con le sue azioni militari illegali la Russia viola palesemente il diritto internazionale e i principi della Carta delle Nazioni Unite e compromette la sicurezza e la stabilità europee e mondiali. Il Consiglio europeo ha concordato, in stretto coordinamento con i nostri partner e alleati, ulteriori misure restrittive che avranno enormi e gravi conseguenze per la Russia a causa delle sue azioni».

Regolamento di esecuzione (UE) 2022/878

- 15 Tenuto conto della gravità della situazione avuto riguardo alle atrocità che sono state commesse dalle forze armate della Federazione russa in diverse città ucraine, il Consiglio ha adottato il regolamento di esecuzione (UE) 2022/878 del Consiglio, del 3 giugno 2022, che attua il regolamento (UE) n. 269/2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2022, L 153, pag. 15), con il quale esso ha aggiunto 65 persone e 18 entità all'elenco delle persone fisiche e giuridiche, delle entità e degli organismi soggetti a misure restrittive che figura all'allegato I del regolamento n. 269/2014.
- 16 I considerando 2 e 3 di tale regolamento di esecuzione così recitano:
- «(2) L'Unione continua a sostenere senza riserve la sovranità e l'integrità territoriale dell'Ucraina e continua a condannare azioni e politiche che compromettono l'integrità territoriale dell'Ucraina.
- (3) L'Unione condanna con la massima fermezza le riferite atrocità commesse dalle forze armate russe a Buča e in altre città ucraine. L'Unione sostiene tutte le misure volte a garantire l'accertamento delle responsabilità per le violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario perpetrate in Ucraina dalle forze armate russe».

Direttiva 2015/849

- 17 La direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione (GU 2015, L 141, pag. 73), come modificata dalla direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018 (GU 2018, L 156, pag. 43) (in prosieguo: la «direttiva 2015/849»), al considerando 14, enuncia quanto segue:
- «La necessità di informazioni accurate e aggiornate sul titolare effettivo è un elemento fondamentale per rintracciare criminali che potrebbero altrimenti occultare la propria identità dietro una struttura societaria. (...)».
- 18 L'articolo 3 di tale direttiva dispone quanto segue:
- «Ai fini della presente direttiva si intende per:
- (...)
- 6) "titolare effettivo": la persona o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano il cliente e/o le persone fisiche per conto delle quali è realizzata un'operazione o un'attività e che comprende almeno:
- (...)
- b) in caso di trust, tutte le seguenti persone:
- i) il costituente o i costituenti;
 - ii) il "trustee" o i "trustee";

- iii) il guardiano o i guardiani, se esistono;
- iv) i beneficiari ovvero, se le persone che beneficiano dell'istituto giuridico o dell'entità giuridica non sono ancora state determinate, la categoria di persone nel cui interesse principale è istituito o agisce l'istituto giuridico o il soggetto giuridico;
- v) qualunque altra persona fisica che esercita in ultima istanza il controllo sul trust attraverso la proprietà diretta o indiretta o attraverso altri mezzi;

(...).

Migliori pratiche

- 19 Il Consiglio ha elaborato un documento sulle migliori pratiche da instaurare tra i diversi Stati membri per l'attuazione delle misure restrittive, che è stato aggiornato in particolare il 4 maggio 2018 (documento 8519/18), il 27 giugno 2022 (documento 10572/22) e il 3 luglio 2024 (documento 11623/24).
- 20 Il documento 11623/24 del Consiglio, intitolato «Migliori pratiche dell'[Unione europea] per l'attuazione effettiva di misure restrittive», nella versione del 3 luglio 2024 (in prosieguo: le «migliori pratiche»), dispone, al punto 3, che le migliori pratiche sono da considerarsi raccomandazioni non esaustive di carattere generale per l'attuazione effettiva di misure restrittive conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni nazionali applicabili. Non sono giuridicamente vincolanti e non dovrebbero essere considerate una raccomandazione ad agire in modo incompatibile con il diritto dell'Unione o nazionale applicabile, anche per quanto concerne la protezione dei dati.
- 21 La sezione B delle migliori pratiche comprende una parte III, intitolata «Portata delle misure restrittive finanziarie», in cui figurano i punti 34 e 35, redatti nei seguenti termini:
- «34. Il congelamento riguarda tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti a persone ed entità designate, o posseduti dalle stesse nonché quelli detenuti o controllati da tali persone ed entità. Si considera che la detenzione o il controllo comprenda tutte le situazioni in cui, senza avere un titolo di proprietà, una persona o entità designata è in grado di disporre legalmente di fondi o risorse economiche non posseduti, o di trasferirli, senza la necessità dell'approvazione preventiva del legittimo proprietario. (...)
35. In linea di principio il congelamento non dovrebbe riguardare fondi e risorse economiche che non sono posseduti da persone ed entità designate, o non appartengono alle stesse né sono da queste detenuti o controllati. (...) Allo stesso modo non sono contemplati i fondi e le risorse economiche di un'entità non designata avente personalità giuridica separata dalla persona o entità designata, a meno che non siano controllati o detenuti dalla persona o entità designata. Tuttavia, anche in tal caso, i fondi e le risorse economiche di proprietà congiunta di una persona o entità designata e di una non designata sono all'atto pratico contemplati nella loro totalità».
- 22 Detta sezione B comprende anche una parte VIII, in cui figurano, in particolare, i punti da 62 a 67 delle migliori pratiche, ai sensi dei quali:

«Motivazione

62. Devono essere congelati i fondi e le risorse economiche appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati da una persona fisica o giuridica inserita in elenco. Alle condizioni di cui al punto 35, ciò comprende le attività possedute da entità non inserite in elenco che sono possedute o controllate da persone o entità inserite in elenco.

Proprietà

63. Il criterio di cui tenere conto allorché si valuta se una persona giuridica o entità è posseduta da un'altra persona o entità è la detenzione di almeno il 50% dei diritti di proprietà di un'entità o la detenzione di una partecipazione maggioritaria (...) Qualora tale criterio sia rispettato, la persona giuridica o entità è considerata di proprietà di un'altra persona o entità.

Nel valutare la proprietà, dovrebbe essere presa in considerazione anche la proprietà aggregata dell'entità. Ad esempio, se una persona designata possiede il 30% dell'entità e un'altra persona designata ne possiede il 25%, l'entità dovrebbe, in linea di principio, essere considerata di proprietà di persone designate.

Controllo

64. I criteri di cui tenere conto allorché si valuta se una persona giuridica o entità è controllata da un'altra persona o entità, esclusivamente o sulla base di un accordo con altri azionisti o terzi, potrebbero includere, tra l'altro:
- (a) avere il diritto o esercitare la facoltà di nominare o destituire la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione, di gestione o di controllo di una persona giuridica o entità;
 - (b) aver nominato, solo esercitando i propri diritti di voto, la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione, di gestione o di controllo di una persona giuridica o entità rimasti in carica durante l'esercizio finanziario in corso e quello precedente;
 - (c) avere il controllo totale, previo accordo con gli altri azionisti o soci di una persona giuridica o entità, della maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o dei soci in seno a detta persona giuridica o entità;
 - (d) avere il diritto di esercitare un'influenza dominante su una persona giuridica o entità, sulla base di un accordo concluso con detta persona giuridica o entità o in virtù di una disposizione in tal senso inserita nel suo atto costitutivo o nel suo statuto, qualora la legge che disciplina detta persona giuridica o entità consenta di assoggettarla a un accordo o a una disposizione di tal genere;
 - (e) potersi avvalere, di fatto, del diritto di esercitare un'influenza dominante, ai sensi della lettera d), pur non essendo il titolare di detto diritto [(ad esempio attraverso una società di comodo)];
 - (f) avere il diritto di utilizzare, integralmente o in parte, le attività di una persona giuridica o entità;
 - (g) gestire una persona giuridica o entità su base unificata, pubblicando nel contempo rendiconti consolidati;
 - (h) condividere, in modo congiunto e solidale, o garantire le passività finanziarie di una persona giuridica o entità.
65. Qualora sia soddisfatto uno di questi criteri, la persona giuridica o entità è considerata sotto il controllo di un'altra persona o entità, a meno che non si possa determinare il contrario valutando caso per caso.

66. Il rispetto dei suddetti criteri di proprietà o controllo può essere confutato valutando caso per caso.

67. Gli esempi che seguono descrivono circostanze che possono costituire indizi del fatto che una persona o un'entità designata esercita un controllo su un'entità non designata. Tali esempi non sono esaustivi e sono intesi solo come orientamenti illustrativi:

(...)

e) Uso di trust, società di comodo e società a responsabilità limitata

- Un'entità fa parte di una struttura societaria inutilmente complessa, che potenzialmente coinvolge entità quali società di comodo, società a responsabilità limitata e/o trust collegati a una persona designata. Alcune di queste entità sono state costituite o hanno cambiato identità poco prima o dopo (se consentito dai pertinenti regolamenti del Consiglio) l'adozione del regime di sanzioni o la designazione della persona e/o non hanno alcuna attività commerciale credibile.
- Uno o più trust sono utilizzati come destinatari delle attività di un'entità posseduta o controllata da una persona designata. La gestione dei trust coinvolge professionisti della giurisdizione in cui i trust sono stati costituiti».

Diritto italiano

- 23 Nell'ordinamento giuridico italiano, la possibilità di utilizzare lo strumento del trust è prevista dalla legge del 16 ottobre 1989, n. 364 – Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla legge applicabile ai trusts e sul loro riconoscimento, adottata a L'Aja il 1° luglio 1985 (supplemento ordinario alla GURI n. 261, dell'8 novembre 1989).
- 24 Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 6, del decreto legislativo del 22 giugno 2007, n. 109 – Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE (GURI n. 172, del 26 luglio 2007), come modificato dal decreto legislativo del 25 maggio 2017, n. 90 – Attuazione della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e recante modifica delle direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE e attuazione del regolamento (UE) n. 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il regolamento (CE) n. 1781/2006 (supplemento ordinario alla GURI n. 140, del 19 giugno 2017) (in prosieguo: il «decreto legislativo n. 109/2007»), il Comitato di Sicurezza Finanziaria è deputato ad adottare le misure di congelamento disposte dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), dall'Unione e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze ai sensi della vigente normativa.
- 25 L'articolo 5 del decreto legislativo n. 109/2007 prevede che i fondi sottoposti a congelamento non possano costituire oggetto di alcun atto di trasferimento, disposizione o utilizzo e che sia vietato mettere, direttamente o indirettamente, fondi o risorse economiche a disposizione di persone o entità designate o stanziarli a loro vantaggio.

Procedimenti principali, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

Procedimento principale nella causa C-428/24

- 26 La FZ AR è una società italiana che fa parte del gruppo multinazionale FZ ed è attiva nel settore della produzione, importazione, esportazione e commercio all'ingrosso di prodotti fertilizzanti ed antiparassitari, di prodotti per la cura e la crescita di piante e verde, nonché di strumenti e apparecchiature per la produzione ed il commercio dei suddetti prodotti.
- 27 La FZ AR è detenuta al 100% dalla FZ GO AG, una società svizzera, il cui 90% delle quote societarie appartiene alla NC Ltd, una società cipriota, e il 99,38% delle quote societarie della NC appartiene a un'altra società cipriota denominata TR, detenuta per il 75,10% dalla WX Ltd, una società cipriota. Quest'ultima società è detenuta al 100% dalla PX Limited, società che fornisce servizi professionali di gestione di trust ai sensi delle leggi di Cipro.
- 28 Il trust, irrevocabile e discrezionale, denominato «XT» (in prosieguo: il «trust XT»), istituito il 24 settembre 2015, è regolato dalla legge delle Bermuda. Il trustee del trust XT è la WX, che è incaricata della gestione dei beni e delle risorse economiche conferiti in tale trust nonché della supervisione finanziaria della FZ GO e, di conseguenza, della FZ AR.
- 29 Dall'ordinanza di rinvio risulta che la WX gestisce e controlla i diritti di voto discendenti dalla propria quota di controllo di una «catena» societaria ricomprendente la FZ GO e la FZ AR, non in nome proprio, ma in nome e per conto del trust XT. Di conseguenza, le risorse conferite in tale trust comprenderebbero anche la quota di controllo della FZ GO e della FZ AR.
- 30 Sempre secondo l'ordinanza di rinvio, il sig. ZU, che era il soggetto beneficiario iniziale di trust XT, è stato sostituito dalla sig.ra TU, moglie del sig. ZU, l'8 marzo 2022.
- 31 Il 9 marzo 2022, con la decisione 2022/397 e con il regolamento di esecuzione 2022/396, il Consiglio ha iscritto il sig. ZU nell'elenco delle persone, delle entità e degli organismi soggetti a misure restrittive, che figura all'allegato I della decisione 2014/145 e all'allegato I del regolamento n. 269/2014.
- 32 Il 3 giugno 2022, con la decisione 2022/883 e con il regolamento di esecuzione 2022/878, il Consiglio ha iscritto la sig.ra TU nell'elenco delle persone, delle entità e degli organismi soggetti a misure restrittive, che figura all'allegato I del regolamento n. 269/2014.
- 33 Con decisione notificata il 28 settembre 2022, il Comitato di Sicurezza Finanziaria ha disposto, in forza dell'articolo 2 del regolamento n. 269/2014 e del decreto legislativo n. 109/2007, il congelamento dei fondi e delle risorse economiche della FZ AR, con la motivazione che la FZ AR era controllata, tramite veicoli societari svizzeri e ciprioti, dal trust XT, istituito secondo la legge delle Bermuda, e che, essendo succeduta al sig. ZU, dimessosi dalla posizione di titolare effettivo l'8 marzo 2022, la sig.ra TU era, dal 9 marzo 2022, il titolare effettivo del trust XT. I beni e i rapporti giuridici della FZ AR sarebbero stati quindi, in realtà, riconducibili in via indiretta alla sig.ra TU.
- 34 Il 28 ottobre 2022 la FZ AR ha proposto un ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), giudice del rinvio, volto all'annullamento di tale decisione, sostenendo che, sebbene la sig.ra TU sia il soggetto beneficiario del trust XT, che si trova al vertice della catena di

controllo della FZ GO, che è a sua volta proprietaria del 100% del capitale sociale della FZ AR, i cui fondi e le cui risorse economiche sono stati congelati, ella non avrebbe il controllo, neppure indiretto, di questi ultimi.

- 35 La FZ AR rileva, da un lato, che, nell'ambito di un trust discrezionale (*non-exhaustive discretionary trust*), ai sensi alle leggi delle Bermuda, il beneficiario di tale trust non ha né la proprietà dei beni del trust né il diritto di beneficiare dei beni di quest'ultimo, ma avrebbe soltanto una speranza che il trustee eserciti il proprio potere discrezionale in suo favore.
- 36 Dall'altro lato, in forza della clausola di salvaguardia (*compliance clause*) (in prosieguo: la «clausola di salvaguardia»), inserita nell'atto istitutivo del trust, datato 30 maggio 2022, il trustee non potrebbe mai distribuire alcuna utilità economica proveniente dal patrimonio del trust, il che include il patrimonio della FZ AR, in favore di qualsiasi altro soggetto o ente, compreso il soggetto beneficiario, se una siffatta distribuzione costituisse una violazione delle misure di congelamento dei fondi e delle risorse economiche adottate in forza del diritto dell'Unione. Gli amministratori del trustee e il guardiano del trust XT si sarebbero impegnati a rispettare le sanzioni decise dalle autorità europee, nazionali o delle Nazioni Unite, e a non ricevere istruzioni da parte della sig.ra TU, la quale non potrebbe porre fine al trust XT prima della scadenza di quest'ultimo, previsto nel 2106, né appropriarsi dei fondi di quest'ultimo.
- 37 Le amministrazioni pubbliche intimate nel procedimento principale hanno evidenziato che il fatto che il diritto delle Bermuda e l'articolo 13 dell'atto costitutivo del trust XT vietino qualsiasi distribuzione di utili al beneficiario non esclude del tutto la possibilità che la persona iscritta nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014 utilizzi le risorse oggetto della decisione di congelamento dei fondi e delle risorse economiche menzionata al punto 33 della presente sentenza, atteso che il trust è un negozio giuridico che si basa sulla volontà delle parti, le quali possono modificare o eliminare clausole pattizie inserite nell'atto istitutivo del trust, estinguere quest'ultimo e ricostituirlo in un paese diverso, assoggettandolo ad una diversa legge regolatrice.
- 38 Il giudice del rinvio osserva, da un lato, che la sig.ra TU, che risulta beneficiario del trust XT, e che avrebbe la proprietà sostanziale della FZ AR, non avrebbe alcun potere di gestione o di controllo dei fondi e delle risorse economiche devoluti in tale trust.
- 39 Dall'altro lato, il trust XT sarebbe costituito secondo il modello abituale di istituzione di un trust, vale a dire che il trustee, che è nominalmente il titolare dei beni conferiti nel trust dal disponente, li amministra e li gestisce in base all'atto istitutivo del trust, conformemente alla legge che regola il trust, e che, in forza della clausola di salvaguardia, il trustee non può trasferire al beneficiario del trust le risorse economiche conferite in quest'ultimo, nella fattispecie alla sig.ra TU, fintantoché tale persona sarà iscritta nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014.

Procedimento principale nella causa C-476/24

- 40 Dall'ordinanza di rinvio nonché dalla risposta del giudice del rinvio alla richiesta di chiarimenti rivoltagli dalla Corte, depositata presso la cancelleria della Corte il 2 luglio 2025, risulta che il trust, irrevocabile e discrezionale, denominato «N Trust», è stato creato il 28 febbraio 2022 ed è succeduto al trust denominato «S Trust», il cui soggetto beneficiario era il sig. ZU. L'unico soggetto beneficiario di N Trust è la sig.ra TU. Tra le risorse economiche trasferite da S Trust a N Trust figurano il 100% del capitale sociale della SX nonché l'imbarcazione «*Sailing (...) A*» (in prosieguo: l'«imbarcazione»), di cui la SX è l'unica proprietaria.

- 41 Il trustee di N Trust è la SY Ltd, società che detiene interamente, in tale qualità, le azioni della società SX.
- 42 Come menzionato al punto 31 della presente sentenza, il 9 marzo 2022, con la decisione 2022/397 e con il regolamento di esecuzione 2022/396, il Consiglio ha iscritto il sig. ZU nell'elenco delle persone, delle entità e degli organismi soggetti a misure restrittive, che figura all'allegato I della decisione 2014/145 e all'allegato I del regolamento n. 269/2014.
- 43 Con decisione dell'11 marzo 2022, il Comitato per la Sicurezza Finanziaria, dopo aver in particolare constatato, sulla base di prove documentali del gennaio 2022, che l'imbarcazione, di un valore stimato di circa EUR 530 milioni, risultava essere di proprietà della SX, ha disposto il congelamento della risorsa economica costituita dall'imbarcazione, in quanto sostanzialmente riconducibile in via indiretta al sig. ZU, che è iscritto nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014 e che sarebbe il titolare effettivo della società SX.
- 44 Il 9 maggio 2022 la SX ha adito il giudice del rinvio con un ricorso volto, in particolare, ad ottenere l'annullamento di tale decisione, facendo valere che un'imbarcazione non può essere oggetto di un congelamento, in quanto non costituisce una fonte di reddito e/o di utilità e quindi non è una risorsa economica, bensì un bene destinato esclusivamente all'impiego o al consumo personale. Inoltre, detta decisione violerebbe il diritto di proprietà della SX, tutelato dall'articolo 17 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, dal momento che detta società non è iscritta nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014.
- 45 Come menzionato al punto 32 della presente sentenza, con la decisione 2022/883 e il regolamento di esecuzione 2022/878, il Consiglio ha iscritto la sig.ra TU, moglie del sig. ZU, nell'elenco delle persone, delle entità e degli organismi soggetti a misure restrittive, che figura all'allegato I del regolamento n. 269/2014.
- 46 A tal riguardo, la SX sostiene dinanzi al giudice del rinvio – pur riconoscendo che la sig.ra TU è il soggetto beneficiario di N Trust che controlla tale società, la quale è proprietaria dell'imbarcazione – che né la sig.ra TU né alcun'altra persona iscritta nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014 avrebbe un'influenza sulle società SY o SX o deterrebbe il controllo, diretto o indiretto, di queste ultime, avrebbe la proprietà o il possesso, diretto o indiretto, dei beni conferiti nel N trust, tra cui l'imbarcazione, o avrebbe la disponibilità degli stessi.
- 47 In base alle leggi regolatrici del N trust e al suo atto istitutivo, il trustee non potrebbe distribuire al beneficiario di tale trust la minima utilità economica proveniente dal trust. Infatti, tale beneficiario non avrebbe il benché minimo potere di gestione o di controllo del trust e non avrebbe il diritto di pretendere né di ottenere distribuzioni di utili o pagamenti da parte del trustee, né di dare istruzioni a quest'ultimo per la gestione dei beni, né di limitare o condizionare il carattere discrezionale di tale gestione, né, ancora, di porre fine al trust prima della sua scadenza prevista nel 2106 o di appropriarsi prima di tale data dei beni del trust.
- 48 Inoltre, tutti gli amministratori della SX e del trustee si sarebbero impegnati ad adottare misure per garantire, in sostanza, che una persona iscritta nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014 non possa esercitare alcuna influenza o alcun controllo sui beni del trust o disporre o

beneficiare, direttamente o indirettamente, dei fondi o delle risorse economiche di quest'ultimo, e che l'accesso e l'utilizzo dell'imbarcazione siano vietati al sig. ZU e alla sig.ra TU fintantoché resteranno iscritti nell'elenco contenuto in tale allegato I.

- 49 Le amministrazioni pubbliche intimate nel procedimento principale hanno sostenuto, in particolare, che, nonostante il fatto che, conformemente alla legge regolatrice del trust, qualsiasi distribuzione di utili a favore del beneficiario sia vietata o impedita da una clausola inserita nell'atto istitutivo di quest'ultimo, ciò non escludeva che la risorsa economica congelata potesse essere utilizzata dal soggetto designato dalla misura di congelamento dei fondi e delle risorse economiche, atteso che il trust è un negozio giuridico che si basa sulla volontà delle parti.
- 50 Il giudice del rinvio indica che, nel caso di specie, la persona iscritta nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014 è il beneficiario di N Trust, che ha la proprietà sostanziale della società SX, il quale, in forza della legge che regola il trust e dell'atto istitutivo di tale trust, non ha alcun potere di utilizzazione, di distribuzione, di gestione e/o di controllo delle risorse economiche devolute in detto trust.

Questioni pregiudiziali

- 51 Nelle due cause riunite C-428/24 e C-476/24, il giudice del rinvio si chiede, alla luce delle considerazioni esposte ai punti da 26 a 50 della presente sentenza, se i beni, le risorse economiche e i rapporti giuridici oggetto del conferimento nel trust possano essere considerati «appartenenti» al beneficiario del trust iscritto nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014, sebbene egli non ne sia né utilizzatore né gestore, o, quanto meno, «controllati» da tale beneficiario ai fini dell'applicazione delle misure di congelamento dei fondi e delle risorse economiche previste all'articolo 2, paragrafo 1, di detto regolamento.
- 52 A tal riguardo, esso afferma che sarebbe possibile ritenere che il conferimento di un bene nel trust non implichi un vero e proprio trasferimento della proprietà di tale bene, ma sia una semplice operazione formale, effettuata a titolo gratuito, al fine di costituire un patrimonio distinto da quello del disponente, ma anche da quello del trustee. Di conseguenza, un siffatto bene non uscirebbe stabilmente dal patrimonio del disponente e continuerebbe ad appartenergli, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014, quanto meno fino al suo trasferimento definitivo ai beneficiari, il che osterebbe all'applicazione delle misure di congelamento di cui trattasi nei procedimenti principali.
- 53 Tuttavia, il giudice del rinvio si chiede se, durante la vigenza del trust, in forza delle particolarità di quest'ultimo, sia possibile ritenere che i beni conferiti nel trust «appartengano» in qualche misura al beneficiario, quanto meno in modo concorrente con il trustee e il disponente o eventualmente in modo esclusivo, il che consentirebbe di adottare nei confronti del beneficiario misure di congelamento di fondi e di risorse economiche come quelle previste all'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014, anche in presenza della clausola di salvaguardia nell'atto istitutivo del trust che vieta qualsiasi trasferimento dei beni al beneficiario finché quest'ultimo sia iscritto nell'elenco di cui all'allegato I di tale regolamento.
- 54 A tal riguardo, il giudice del rinvio ritiene che la nozione di «appartenenza», ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014, possa fare riferimento non solo alla proprietà piena ed esclusiva del bene, ma anche a situazioni «atipiche» o «ibride», ossia situazioni nelle quali una persona possa disporre del bene interessato o controllarlo in un modo o nell'altro. Ciò avverrebbe nel caso di un beneficiario del trust che, pur non possedendo direttamente i beni

conferiti a quest'ultimo e non avendone la disponibilità o l'intestazione formale in virtù di espresso divieto pattiziamente inserito nell'atto costitutivo del trust, sarebbe obiettivamente in grado di esercitare un'influenza sostanziale sui beni, essendo egli il destinatario finale di questi ultimi, destinatario finale la protezione del cui interesse guiderebbe il trustee nell'attività di gestione del trust.

- 55 Una siffatta interpretazione della nozione di «appartenenza», ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014, soddisferebbe pienamente la finalità da tale articolo 2 e terrebbe conto del fatto che un trust, almeno fino a quando i beni conferiti in quest'ultimo non siano definitivamente assegnati a terzi, costituirebbe un meccanismo agevolmente utilizzabile per eludere le misure di congelamento di fondi e delle risorse economiche previste dal diritto dell'Unione. Essa sarebbe inoltre corroborata dall'articolo 3, punto 6, lettera b), iv), della direttiva 2015/849.
- 56 Infine, dall'obbligo del trustee di gestire i beni e le risorse economiche conferiti nel trust nell'interesse esclusivo del beneficiario si potrebbe dedurre che quest'ultimo esercita un'influenza determinante (v., a tal riguardo, sentenza del 4 marzo 2020, *Marine Harvest/Commissione*, C-10/18 P, EU:C:2020:149, punto 49) su tali beni e tali risorse, e si trova in una posizione di «controllo» su questi ultimi, a prescindere dall'esistenza di elementi concreti che dimostrino l'esercizio di una siffatta influenza.
- 57 In tali circostanze, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali, formulate in maniera identica nelle due cause riunite C-428/24 e C-476/24:
- «1) se l'articolo 2, [paragrafo] 1, del [regolamento n. 269/2014] osta ad un'interpretazione secondo la quale – in presenza di beni o risorse conferite in un trust discrezionale (il cui beneficiario sia listato nell'allegato I del suddetto regolamento UE) – detti beni e/o risorse vadano comunque considerati “appartenenti” al beneficiario del trust, ancorché la legge nazionale applicabile al trust (o anche una clausola convenzionale di salvaguardia inserita nell'atto istitutivo del trust) vietino espressamente al beneficiario di compiere qualsiasi atto di godimento e disposizione dei beni/risorse oggetto di trust per tutto il periodo in cui egli risulterà inserito nell'allegato I del [regolamento n. 269/2014], o comunque per tutto il periodo in cui la fruizione/disposizione di detti beni/risorse integri una violazione del diritto [dell'Unione europea];
- 2) in caso di risposta affermativa al primo quesito, se l'articolo 2, [paragrafo] 1, del [regolamento n. 269/2014] osta ad un'interpretazione secondo la quale – in presenza di beni o risorse conferite in un trust discrezionale (il cui beneficiario sia listato nell'allegato I del suddetto regolamento UE) – detti beni e/o risorse vadano comunque considerati soggetti al “controllo” del beneficiario del trust, ancorché la legge nazionale applicabile al trust (o anche una clausola convenzionale di salvaguardia inserita nell'atto istitutivo del trust) vietino espressamente al beneficiario di compiere qualsiasi atto di godimento e disposizione dei beni/risorse oggetto di trust per tutto il periodo in cui egli risulterà inserito nell'allegato I del [regolamento n. 269/2014], o comunque per tutto il periodo in cui la fruizione/disposizione di detti beni/risorse integri una violazione del diritto [dell'Unione europea]».

Procedimento dinanzi alla Corte

- 58 Con decisione del presidente della Corte del 29 agosto 2024, le cause C-428/24 e C-476/24 sono state riunite ai fini delle fasi scritta e orale del procedimento, nonché della sentenza.
- 59 Nelle sue osservazioni scritte, il governo italiano ha fatto valere che, in forza dell'articolo 275, primo comma, TFUE, la Corte non è competente a interpretare il regolamento n. 269/2014, adottato in base alle disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza dell'Unione, in particolare in base all'articolo 215 TFUE e alle disposizioni previste al capo 2 del titolo V del Trattato UE.
- 60 Interrogato dalla Corte sul mantenimento dell'eccezione di incompetenza alla luce, in particolare, della sentenza del 10 settembre 2024, *Neves 77 Solutions* (C-351/22, EU:C:2024:723, punti 39 e 40), tale governo ha espressamente ritirato detta eccezione in occasione dell'udienza dinanzi alla Corte.

Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale nella causa C-476/24

- 61 Senza sollevare formalmente un'eccezione di irricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale, la SX afferma che, alla data della decisione di congelamento dei fondi e delle risorse economiche in questione nel procedimento principale, ossia l'11 marzo 2022, la sig.ra TU non era ancora iscritta nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014. Orbene, le questioni sollevate dal giudice del rinvio nella causa C-476/24 riguardano la situazione del beneficiario di un trust che, nel caso di specie, è precisamente la sig.ra TU.
- 62 A questo proposito, occorre ricordare che, nell'ambito della procedura istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta soltanto al giudice nazionale, che è investito della controversia oggetto del procedimento principale e che deve assumere la responsabilità della futura decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascun causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che esso sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate vertono sull'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte è, in linea di principio, tenuta a statuire. Ne consegue che le questioni vertenti sul diritto dell'Unione godono di una presunzione di rilevanza. Il rigetto da parte della Corte di una domanda presentata da un giudice nazionale è dunque possibile solo qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica o, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le vengono sottoposte (sentenza del 24 giugno 2025, *GR REAL*, C-351/23, EU:C:2025:474, punto 45 e giurisprudenza citata).
- 63 Nel caso di specie, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale nonché dalla risposta del giudice del rinvio alla richiesta di chiarimenti rivoltagli dalla Corte, depositata presso la cancelleria della Corte il 2 luglio 2025, risulta che S Trust, il cui beneficiario era il sig. ZU, sarebbe divenuto, il 28 febbraio 2022, N Trust, la cui beneficiaria è la sig.ra TU. Tra le risorse trasferite da S Trust a N Trust sarebbero figurate la totalità delle azioni della società SX nonché, di conseguenza, l'imbarcazione, di cui la SX sarebbe l'unica proprietaria.

- 64 Nella sua risposta a detta richiesta di chiarimenti, il giudice del rinvio indica che il fatto che la decisione di congelamento dei fondi e delle risorse economiche in questione nel procedimento principale, che riguardava il sig. ZU, beneficiario di S Trust, sia stata adottata l'11 marzo 2022 sulla base di prove documentali del gennaio 2022, non costituirebbe un difetto di istruttoria e non sarebbe stato contestato dalla SX. Inoltre, il fatto che S Trust sia divenuto N Trust, con un cambiamento di beneficiario, sarebbe emerso nel corso del procedimento dinanzi al giudice del rinvio, senza che la SX contesti la legittimità di detta decisione su tale fondamento.
- 65 Spetta al giudice del rinvio valutare se le circostanze esposte ai punti 63 e 64 della presente sentenza possano incidere sulla legittimità della decisione di congelamento dei fondi e delle risorse economiche in questione nel procedimento principale o del suo mantenimento. Ciò detto, alla luce delle spiegazioni fornite dal giudice del rinvio, non appare in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non abbia alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale o che il problema sia di natura ipotetica. Inoltre, la Corte dispone degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni sottoposte.
- 66 Ne consegue che la domanda di pronuncia pregiudiziale nella causa C-476/24 è ricevibile.

Sulle questioni pregiudiziali

Osservazioni preliminari

- 67 Con le sue questioni, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014 debba essere interpretato nel senso che una misura di congelamento possa essere adottata in relazione a fondi o a risorse economiche conferiti in un trust il cui beneficiario è iscritto nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014.
- 68 A tal riguardo, in primo luogo, dall'ordinanza di rinvio nella causa C-428/24 risulta che le risorse conferite nel trust XT comprendono la quota di controllo della FZ AR, i cui fondi e le cui risorse economiche sono stati congelati.
- 69 Per quanto riguarda la causa C-476/24, dall'ordinanza di rinvio risulta che tra le risorse trasferite da S Trust a N Trust figurano le quote della società SX, proprietaria dell'imbarcazione oggetto del congelamento dei fondi e delle risorse economiche in questione nel procedimento principale.
- 70 Dalle domande di pronuncia pregiudiziale in queste due cause e, in particolare, dalla formulazione delle questioni pregiudiziali da parte del giudice del rinvio risulta che quest'ultimo si basa sulla premessa secondo cui, da un lato, le risorse economiche della società FZ AR e, dall'altro, l'imbarcazione, appartenente a società le cui partecipazioni sono state conferite, direttamente o indirettamente, ai trust in questione nei procedimenti principali, costituiscono anch'esse risorse economiche conferite in tali trust.
- 71 Occorre ricordare, in secondo luogo, che la Repubblica italiana ha ratificato la Convenzione dell'Aia.
- 72 Ai sensi dell'articolo 2 di tale convenzione per «trust» s'intendono i rapporti giuridici istituiti da una persona, il costituente – con atto tra vivi o *mortis causa* – qualora dei beni siano stati posti sotto il controllo di un trustee nell'interesse di un beneficiario o per un fine specifico.

- 73 Da tale articolo 2 della Convenzione dell’Aia risulta, inoltre, che il trust è caratterizzato dal fatto che i beni del trust costituiscono una massa distinta e non fanno parte del patrimonio del trustee, che i beni del trust sono intestati a nome del trustee o di un’altra persona per conto del trustee e che il trustee è investito del potere e onerato dell’obbligo, di cui deve rendere conto, di amministrare, gestire o disporre beni secondo i termini del trust e le norme particolari impostegli dalla legge. Detto articolo 2 prevede altresì che il fatto che il costituente conservi alcune prerogative o che il trustee stesso possieda alcuni diritti in qualità di beneficiario non è necessariamente incompatibile con l’esistenza di un trust.
- 74 Il giudice del rinvio indica, a tal riguardo, che i trust discrezionali in questione nei procedimenti principali sarebbero stati istituiti conformemente allo schema abituale, secondo il quale i beni conferiti nel trust dal costituente sono intestati a nome del trustee, il quale li amministra e gestisce in base all’atto istitutivo del trust, che deve rispettare la legge che regola il trust.
- 75 Tale giudice precisa che il trustee amministrerebbe i beni del trust nell’interesse esclusivo del beneficiario, la cui volontà sarebbe determinante quanto al regime applicabile ai beni conferiti nel trust senza tuttavia disporre del potere di utilizzazione, di distribuzione, di gestione o di controllo delle risorse economiche conferite nel trust. Inoltre, il diritto applicabile al trust e l’atto istitutivo del trust vieterebbero al beneficiario di compiere qualsiasi atto di godimento e di disposizione dei beni o delle risorse conferiti nel trust per tutto il periodo dell’iscrizione di tale persona nell’elenco di cui all’allegato I del regolamento n. 269/2014 o, in ogni caso, per tutto il periodo durante il quale la fruizione o la disposizione di tali beni o risorse costituisca una violazione del diritto dell’Unione.
- 76 È tenendo conto di tali constatazioni di fatto, di cui non spetta alla Corte verificare l’esattezza nell’ambito del procedimento di cui all’articolo 267 TFUE (v., in tal senso, sentenze del 16 marzo 1978, *Oehlschläger*, 104/77, EU:C:1978:69, punto 4, e del 19 giugno 2025, *Bulgarian posts*, C-785/23, EU:C:2025:462, punto 40), che occorre rispondere alle questioni sollevate dal giudice del rinvio.
- 77 In terzo luogo, come rilevato ai punti 31, 40 e 43 della presente sentenza, le autorità italiane hanno ritenuto che la persona iscritta nell’elenco di cui all’allegato I del regolamento n. 269/2014 fosse il «titolare effettivo», rispettivamente, nella causa C-428/24, del trust XT, che controllava la FZ AR, i cui fondi e le cui risorse economiche sono stati oggetto delle misure di congelamento dei fondi e delle risorse economiche, e, nella causa C-476/24, la SX, inizialmente conferita nel S Trust, poi nel N Trust, la quale è proprietaria dell’imbarcazione.
- 78 A tal riguardo, occorre rilevare che, sebbene la nozione di «titolare effettivo» non appaia nelle disposizioni del regolamento n. 269/2014, essa figura, in particolare, nella direttiva 2015/849.
- 79 Tale direttiva dispone, all’articolo 3, punto 6, lettera b), che, ai fini di quest’ultima, per «titolare effettivo» si intende la persona o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano il cliente e/o le persone fisiche per conto delle quali è realizzata un’operazione o un’attività e che comprende almeno, in caso di trust, il costituente o i costituenti, il trustee o i trustee, il guardiano o i guardiani, se esistono, i beneficiari ovvero, se le persone che beneficiano dell’istituto giuridico o dell’entità giuridica non sono ancora state determinate, la categoria di persone nel cui interesse principale è istituito o agisce l’istituto giuridico o il soggetto giuridico, nonché qualunque altra persona fisica che esercita in ultima istanza il controllo sul trust attraverso la proprietà diretta o indiretta o attraverso altri mezzi.

- 80 Una siffatta definizione, che ammette che persone coinvolte nel trust, diverse dal trustee, come il costituente, i beneficiari o il guardiano, possano possedere o controllare i beni conferiti nel trust, è certamente enunciata ai fini dell'applicazione della direttiva 2015/849, ma riflette nondimeno il riconoscimento da parte del legislatore dell'Unione della caratteristica essenziale del trust, vale a dire la separazione tra la titolarità giuridica e l'effettiva titolarità degli attivi del trust.
- 81 Orbene, una siffatta separazione produce effetti di cui occorre tener conto non solo nel settore della prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, ma anche nel settore delle misure restrittive adottate sulla base del regolamento n. 269/2014.

Nel merito

- 82 Con le sue questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014 debba essere interpretato nel senso che i fondi e le risorse economiche conferiti in un trust, il cui beneficiario è iscritto nell'elenco di cui all'allegato I di tale regolamento, devono essere considerati «appartenenti» a tale beneficiario o «controllati» da quest'ultimo, ai sensi di tale disposizione, anche qualora il diritto applicabile al trust e le clausole dell'atto istitutivo del trust vietino al suddetto beneficiario di compiere qualsiasi atto di godimento e di disposizione di tali fondi e di tali risorse economiche per tutto il periodo della sua iscrizione in tale elenco o, in ogni caso, per tutto il periodo durante il quale il godimento o la disposizione di questi ultimi costituisca una violazione del diritto dell'Unione.
- 83 A tal riguardo, occorre ricordare che l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014 prevede che siano congelati tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati, da qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo, o da qualsiasi delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi a essa associati elencati nell'allegato I di tale regolamento.
- 84 Sebbene le nozioni di «risorse economiche», di «congelamento di risorse economiche», di «congelamento di fondi» e di «fondi» siano definite rispettivamente alle lettere da d) a g) dell'articolo 1 del regolamento n. 269/2014, tale regolamento non contiene alcuna definizione delle nozioni utilizzate al suo articolo 2, paragrafo 1, vertente sul legame tra la persona iscritta nell'elenco di cui all'allegato I di detto regolamento e i fondi e le risorse economiche da congelare, né rinvia ai diritti nazionali per determinarne la portata.
- 85 Secondo una costante giurisprudenza, dalla necessità di garantire tanto l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione quanto il principio di uguaglianza discende che una disposizione del diritto dell'Unione, la quale non contenga alcun rinvio espresso al diritto degli Stati membri ai fini della determinazione del proprio significato e della propria portata, deve di norma essere oggetto, nell'intera Unione, di un'interpretazione autonoma ed uniforme, da effettuarsi tenendo conto non soltanto della formulazione della medesima, ma anche del suo contesto e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte [sentenze del 18 gennaio 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, punto 11, e dell'11 settembre 2025, Banco Santander (Risoluzione bancaria Banco Popular III), C-687/23, EU:C:2025:687, punto 46 nonché giurisprudenza citata].
- 86 Per quanto riguarda il tenore letterale dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014, si deve constatare che la formulazione di tale disposizione presenta divergenze nelle sue diverse versioni linguistiche. Le diverse versioni linguistiche di detta disposizione riguardano, per alcune,

come quelle in lingua tedesca, inglese, francese, italiana, lettone e rumena («*Eigentum*», «*Besitz*», «*gehalten oder kontrolliert werden*»; «*belonging to, owned, held or controlled*»; «*appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati*»; «*īpašumā, valdījumā, turējumā vai pārziņā*» e «*apartin, se află în proprietatea ori posesia sau sunt controlate*»), quattro tipi di rapporti tra la persona, l'entità o l'organismo iscritto nell'elenco di cui all'allegato I di tale regolamento e i beni nonché le risorse economiche interessati, mentre la versione in lingua spagnola della medesima disposizione prevede soltanto tre tipi di rapporti tra di essi («*propiedad, tenencia o control*»).

- 87 Dal confronto tra le versioni linguistiche che riguardano quattro tipi di rapporti si evince, inoltre, che ciascuna nozione utilizzata in una di tali versioni non corrisponde necessariamente a una nozione equivalente in un'altra di tali versioni. Infatti, se le versioni in lingua tedesca, inglese, francese, italiana e lettone fanno riferimento alle nozioni di «proprietà», di «possessione», di «detenzione» e di «controllo» («*Eigentum, Besitz, gehalten oder kontrolliert werden*», «*belonging to, owned, held or controlled*», «*appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati*» e «*īpašumā, valdījumā, turējumā vai pārziņā*»), la versione in lingua rumena usa i termini «*apartin, se află în proprietatea ori posesia sau sunt controlate*» che sembrano escludere la nozione di «detenzione».
- 88 Dalla costante giurisprudenza della Corte risulta che la necessità che le disposizioni del diritto dell'Unione vengano interpretate in modo uniforme esclude che, in caso di dubbio, il testo di una disposizione sia considerato isolatamente, e impone, invece, che esso venga interpretato e applicato alla luce dei testi redatti nelle altre lingue ufficiali (sentenze del 5 dicembre 1967, van der Vecht, 19/67, EU:C:1967:49, pag. 417, e del 9 ottobre 2025, On Air Media Professionals e Different Media, C-416/24 e C-417/24, EU:C:2025:765, punto 37 nonché giurisprudenza citata).
- 89 Nondimeno, sempre secondo costante giurisprudenza, a tutte le versioni linguistiche di un testo di diritto dell'Unione è, per principio, riconosciuto lo stesso valore (sentenze del 2 aprile 1998, EMU Tabac e a., C-296/95, EU:C:1998:152, punto 36, nonché del 9 ottobre 2025, On Air Media Professionals e Different Media, C-416/24 e C-417/24, EU:C:2025:765, punto 38 nonché giurisprudenza citata).
- 90 In caso di difformità tra le diverse versioni linguistiche di un testo dell'Unione, la disposizione di cui trattasi deve essere intesa in funzione dell'economia generale e della finalità della normativa di cui fa parte (sentenze del 27 ottobre 1977, Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, punto 14, e del 9 ottobre 2025, On Air Media Professionals e Different Media, C-416/24 e C-417/24, EU:C:2025:765, punto 39 nonché giurisprudenza citata).
- 91 Ciò detto, dalla formulazione dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014 nelle sue diverse versioni linguistiche si può dedurre che tale disposizione riguarda una varietà di rapporti giuridici tra la persona o l'entità iscritta nell'elenco di cui all'allegato I di tale regolamento e i fondi e le risorse economiche di cui trattasi, che va dal rapporto giuridico più ampio, che è quello della proprietà, alle situazioni in cui la persona o l'entità può esercitare un potere di fatto su detti fondi e risorse, e ciò in modo diretto o indiretto (v., in tal senso, sentenza del 10 settembre 2019, HTTS/Consiglio, C-123/18 P, EU:C:2019:694, punto 69) o di trarne vantaggio.
- 92 Detta disposizione riguarda quindi tutte le situazioni di diritto e di fatto in cui una persona dispone di un potere che le consente di utilizzare i fondi e le risorse economiche di cui trattasi, di trarne vantaggio, di disporre o di esercitare un'influenza su di essi.

- 93 Orbene, al fine di garantire l'effetto utile della medesima disposizione, la nozione di «appartenenza» deve essere interpretata nel senso che essa copre non solo le situazioni in cui un siffatto potere sui fondi e sulle risorse economiche di cui trattasi possa essere dimostrato giuridicamente, ma anche le situazioni in cui una persona o un'entità abbia di fatto tale potere, nonostante la circostanza che, giuridicamente, il titolare di detto potere sia un'altra persona o un'altra entità.
- 94 Analogamente, la nozione di «controllo» ricomprende tutte le situazioni in cui una persona fisica o giuridica è in grado di influenzare le scelte di un'altra persona e ciò anche in assenza di qualsiasi legame giuridico tra le due persone, vuoi di proprietà vuoi di partecipazione nel capitale (v., in tal senso, sentenza del 10 settembre 2019, HTTS/Consiglio, C-123/18 P, EU:C:2019:694, punti 71 e 75).
- 95 Ne consegue che, in una situazione che coinvolge un trust il cui beneficiario è iscritto nell'elenco figurante all'allegato I del regolamento n. 269/2014, la circostanza che i fondi e le risorse economiche conferiti in tale trust siano intestati a nome del trustee o a nome di una persona o di un'entità che gli appartiene o che lo stesso controlla direttamente o indirettamente, e che il beneficiario non possa esigere dal trustee, conformemente al diritto applicabile a detto trust, che lo stesso eserciti il proprio potere discrezionale in suo favore non osta a che detti fondi e dette risorse siano considerati appartenenti a tale beneficiario o controllati da quest'ultimo, quando detto beneficiario dispone di un potere che gli consente di utilizzare gli stessi fondi e le stesse risorse, di trarne vantaggio, di disporne o di esercitare un'influenza su di essi o sulle scelte effettuate dal trustee in relazione ai fondi e alle risorse economiche conferiti nel medesimo trust.
- 96 Una siffatta interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014 è corroborata sia dal contesto in cui tale disposizione si inserisce sia dagli obiettivi perseguiti da tale regolamento.
- 97 Per quanto riguarda il contesto, occorre rilevare, in primo luogo, che l'articolo 1, lettere e) e f), del regolamento n. 269/2014 definisce in modo ampio le nozioni, rispettivamente, di «congelamento di risorse economiche» e di «congelamento di fondi» (v., per analogia, sentenza dell'11 novembre 2021, Bank Sepah, C-340/20, EU:C:2021:903, punto 45).
- 98 Infatti, l'articolo 1, lettera f), del regolamento n. 269/2014 definisce la nozione di «congelamento di fondi» come qualsiasi azione finalizzata al «divieto di spostare, trasferire, alterare, utilizzare o gestire i fondi o di avere accesso ad essi in modo da modificarne il volume, l'importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura e la destinazione o da introdurre altri cambiamenti tali da consentire l'uso dei fondi in questione, compresa la gestione di portafoglio».
- 99 Risulta da tale definizione che il congelamento di fondi mira a limitare al massimo le operazioni che possono essere eseguite su fondi sottoposti a congelamento, così come è attestato dal numero elevato di ipotesi prospettate dalla norma e dal ricorso al termine «tout» (qualsiasi). Riguardo ai mezzi per riuscire a limitare tali operazioni, essi vengono del pari definiti in maniera estensiva dal legislatore dell'Unione (v., per analogia, sentenza dell'11 novembre 2021, Bank Sepah, C-340/20, EU:C:2021:903, punto 43).

- 100 Le considerazioni sopra esposte sono valide anche per quanto riguarda la nozione di «congelamento di risorse economiche». Infatti, tale nozione viene definita, all'articolo 1, lettera e), del regolamento n. 269/2014, come «il divieto di utilizzare risorse economiche per ottenere fondi, beni o servizi in qualsiasi modo, anche attraverso la vendita, l'affitto e le ipoteche» (v., per analogia, sentenza dell'11 novembre 2021, Bank Sepah, C-340/20, EU:C:2021:903, punto 44).
- 101 Una siffatta definizione delle nozioni di «congelamento di risorse economiche» e di «congelamento di fondi» sarebbe priva di effetto utile se i legami tra, da un lato, le persone e le entità e, dall'altro, i fondi e le risorse economiche, soggetti al congelamento, fossero interpretati in modo da escludere le situazioni che, nei fatti, corrispondono a situazioni di appartenenza o di controllo, ma che, sul piano formale, non possono essere qualificate come tali.
- 102 In secondo luogo, l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014 dispone che è vietato mettere, direttamente o indirettamente, fondi o risorse economiche a disposizione delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi, o di qualsiasi delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi a essa associati elencati nell'allegato I di tale regolamento, o destinarli a loro vantaggio.
- 103 La Corte ha già avuto occasione di constatare che tale divieto di messa a disposizione è espresso, anch'esso, in termini di particolare ampiezza, come testimonia l'uso dei termini «direttamente o indirettamente», e di dichiarare che esso ricomprende, di conseguenza, ogni atto il cui compimento sia necessario, in forza del diritto nazionale applicabile, per consentire alla persona iscritta nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014 di ottenere effettivamente il potere di disporre pienamente dei fondi o delle risorse economiche di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza del 17 gennaio 2019, SH, C-168/17, EU:C:2019:36, punto 51 e giurisprudenza citata).
- 104 In terzo luogo, ai sensi dell'articolo 9 del regolamento n. 269/2014, è vietato partecipare, consapevolmente e deliberatamente, ad attività aventi l'obiettivo o il risultato di eludere le misure di cui all'articolo 2 di tale regolamento.
- 105 L'articolo 9 del regolamento n. 269/2014 riguarda le attività che hanno per obiettivo o per risultato di sottrarre il loro autore all'applicazione delle misure previste all'articolo 2, paragrafo 1, di tale regolamento e che non potrebbero essere percepite come atti di messa a disposizione vietati dall'articolo 2, paragrafo 2, di detto regolamento (v., per analogia, sentenza del 21 dicembre 2011, Afrasiabi e a., C-72/11, EU:C:2011:874, punti 60 e 61).
- 106 L'articolo 2, paragrafo 2, e l'articolo 9 del regolamento n. 269/2014 costituiscono, con l'articolo 2, paragrafo 1, di quest'ultimo, un sistema coerente di disposizioni che contribuisce al perseguimento degli obiettivi fissati da tale regolamento.
- 107 Pertanto, l'articolo 2, paragrafo 1, di detto regolamento deve essere interpretato in modo da non mettere in discussione l'effetto utile dell'articolo 2, paragrafo 2, e dell'articolo 9 del medesimo regolamento.
- 108 A tal riguardo, come ricordato al punto 80 della presente sentenza, la creazione di un trust consente di dissociare la titolarità giuridica e la titolarità effettiva dei beni conferiti nel trust.

- 109 Tale dissociazione nonché altre caratteristiche del trust, vale a dire il carattere privato di tale meccanismo, la facilità e la flessibilità della sua istituzione e della sua modifica, che possono condurre all'opacità e alla complessità strutturale di un siffatto meccanismo, ne consentono l'utilizzo non solo per scopi legittimi, ma anche al fine di dissimulare il legame che il beneficiario mantiene con i fondi e le risorse economiche conferiti nel trust.
- 110 Un'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014 nel senso che i fondi e le risorse economiche di cui trattasi sono considerati appartenenti al beneficiario del trust o controllati da quest'ultimo, quando tale beneficiario dispone di un potere che gli consente di utilizzare i fondi e le risorse economiche, di trarne vantaggio, di disporne o di avere un'influenza su di essi o sulle scelte effettuate dal trustee in relazione a tali fondi e a tali risorse economiche, consente di evitare che il trust sia utilizzato allo scopo di eludere le misure enunciate in tale disposizione, e deve quindi essere considerata conforme all'articolo 9 del regolamento n. 269/2014.
- 111 Per quanto riguarda gli obiettivi di tale regolamento, occorre ricordare, da un lato, che quest'ultimo è stato adottato a seguito della violazione, nel 2014, da parte della Federazione russa della sovranità e dell'integrità territoriale dell'Ucraina, e che da allora è stato modificato più volte in risposta all'aggressione militare dell'Ucraina da parte della Federazione russa il 24 febbraio 2022.
- 112 Dall'altro lato, i regolamenti di esecuzione 2022/396 e 2022/878 recanti, in particolare, l'iscrizione, rispettivamente, del sig. ZU e della sig.ra TU nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014 sono stati adottati consecutivamente a tale aggressione militare. Come ricorda il considerando 4 del regolamento di esecuzione 2022/396, con le sue azioni militari illegali, la Federazione russa viola palesemente il diritto internazionale e i principi della Carta delle Nazioni Unite e compromette la sicurezza e la stabilità europee e mondiali. Inoltre, come ricordato al considerando 3 del regolamento di esecuzione 2022/878, l'adozione di quest'ultimo, recante iscrizione della sig.ra TU nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014, è avvenuta in conseguenza delle atrocità che, secondo le informazioni disponibili, sono state commesse dalle forze armate della Federazione russa a Buča e in altre città ucraine, in violazione dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario.
- 113 L'importanza degli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 269/2014, vale a dire la tutela dell'integrità territoriale, della sovranità e dell'indipendenza dell'Ucraina nonché la cessazione della violazione, da parte della Federazione russa, del diritto internazionale e dei principi della Carta delle Nazioni Unite, riconducibili allo scopo più ampio del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione sanciti all'articolo 21 TUE, non solo è tale da giustificare conseguenze negative, anche considerevoli, per taluni operatori (v., in tal senso, sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 150), ma impone altresì che tale regolamento sia interpretato in modo da garantire l'efficacia delle misure restrittive istituite da quest'ultimo e da evitare che l'effetto di tali misure sia neutralizzato o che dette misure siano eluse.
- 114 Da quanto precede si evince che l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014 deve essere interpretato nel senso che i fondi e le risorse economiche conferiti in un trust possono essere considerati appartenenti al beneficiario di tale trust o controllati da quest'ultimo, il che giustifica, di conseguenza, che, quando il beneficiario di detto trust è iscritto nell'elenco di cui all'allegato I di detto regolamento, una misura di congelamento possa, se del caso, essere adottata in relazione a tali fondi e a tali risorse economiche.

- 115 Nel caso di specie, il giudice del rinvio indica che il beneficiario non dispone di alcun potere di utilizzazione, di distribuzione, di gestione o di controllo dei fondi e delle risorse economiche conferiti nei trust in questione nei procedimenti principali.
- 116 Sebbene non spetti alla Corte, nell'ambito del procedimento fondato sull'articolo 267 TFUE, mettere in discussione una siffatta valutazione del giudice del rinvio, occorre tuttavia precisare, al fine di fornire una risposta utile a quest'ultimo, che, al fine di stabilire se, nelle situazioni di cui ai procedimenti principali, il beneficiario dei trust in questione nei procedimenti principali abbia il potere che gli consente di utilizzare i fondi e le risorse economiche conferiti in tali trust, di trarne vantaggio, di disporre o di esercitare un'influenza su di essi o sulle scelte effettuate dal trustee in relazione a tali fondi e a tali risorse economiche, il giudice del rinvio non può fare riferimento unicamente al diritto applicabile al trust, ma dovrebbe anche tener conto delle circostanze di fatto pertinenti.
- 117 Al riguardo, dalle ordinanze di rinvio risulta che i trust in questione nei procedimenti principali sono trust discrezionali, istituiti e regolati secondo il diritto delle Bermuda. Dinanzi alla Corte è stato sostenuto che, nell'ambito di tali trust, i beneficiari non avrebbero alcun diritto di proprietà sui beni del trust fintantoché il trustee non decida di esercitare il suo potere discrezionale a loro favore e che essi non potrebbero influenzare il trustee né pretendere beni del trust o pagamenti da far valere sui fondi conferiti in quest'ultimo. Il trustee gestirebbe il trust in modo indipendente e nell'interesse superiore dei beneficiari, attuali o futuri, e deciderebbe discrezionalmente quanto all'inizio, al momento e all'importo della distribuzione degli utili al beneficiario.
- 118 Orbene, quand'anche prima di tale distribuzione, il beneficiario non disponga formalmente di alcun diritto sui fondi e sulle risorse economiche conferiti nel trust, la circostanza che essi siano gestiti nel solo interesse di tale beneficiario costituisce un indizio del fatto che questi ultimi possono appartenere al beneficiario o essere da esso controllati.
- 119 Infatti, il beneficiario può esercitare un'influenza sui fondi e sulle risorse economiche conferiti nel trust o sulle scelte effettuate dal trustee in relazione ad essi, nonché utilizzare tali fondi e tali risorse economiche, trarne vantaggio o disporre, senza tuttavia che tale influenza o tale possibilità siano formalizzate in atti giuridici, circostanza questa di cui il giudice del rinvio deve parimenti tener conto.
- 120 A tal riguardo, il giudice del rinvio deve in particolare prendere in considerazione i rapporti intercorrenti tra il beneficiario, da un lato, e le altre persone coinvolte nel trust, come il trustee, il costituente o il guardiano, dall'altro. Infatti, la circostanza che il ruolo del trustee o del guardiano sia occupato da persone di fiducia del beneficiario, collegate a quest'ultimo da legami professionali o personali, che possono seguire le sue istruzioni o i suoi suggerimenti quanto all'amministrazione del trust e dei suoi beni, può essere indicativa dell'influenza del beneficiario sui fondi e sulle risorse economiche conferiti nel trust o sulle scelte effettuate dal trustee in relazione ad essi, nonché del potere di utilizzare i fondi e le risorse economiche conferiti nel trust, di trarne profitto o di disporre.
- 121 Inoltre, la destinazione dei fondi e delle risorse economiche conferiti nel trust ad attività di cui il beneficiario o persone o entità allo stesso appartenenti, dallo stesso controllate o allo stesso collegate siano gli unici o i principali destinatari o beneficiari può costituire un indizio dell'influenza del beneficiario sul trust e sui fondi e sulle risorse conferiti in quest'ultimo, nonché del potere del beneficiario di trarne vantaggio o di disporre.

- 122 A tal riguardo, qualora il giudice del rinvio dovesse constatare che il beneficiario non è l'utilizzatore dei beni e dei rapporti giuridici conferiti nel trust, occorrerebbe ancora verificare se le società conferite nel trust non forniscano beni o servizi alle entità possedute esclusivamente o in maggioranza dal beneficiario o dallo stesso controllate.
- 123 Per contro, la circostanza, rilevata dal giudice del rinvio, che le disposizioni del diritto applicabile al trust e le clausole dell'atto istitutivo del trust vietino a tale beneficiario di compiere qualsiasi atto di godimento e di disposizione dei fondi e delle risorse economiche conferiti nel trust per il periodo dell'iscrizione del beneficiario nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014 o, in ogni caso, per tutto il periodo durante il quale il godimento o la disposizione di questi ultimi costituisca una violazione del diritto dell'Unione, non può essere determinante.
- 124 Infatti, da un lato, il divieto di mettere a disposizione delle persone iscritte in tale elenco, direttamente o indirettamente, fondi e risorse economiche è previsto all'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014.
- 125 Orbene, anche se, come risulta dai punti 106 e 107 della presente sentenza, l'articolo 2, paragrafo 2, e l'articolo 9 del regolamento n. 269/2014 costituiscono, con l'articolo 2, paragrafo 1, di quest'ultimo, un sistema coerente di disposizioni che contribuisce al perseguimento degli obiettivi fissati da tale regolamento che deve essere interpretato in modo da non mettere in discussione l'effetto utile di tali disposizioni, ciascuna di esse ha tuttavia un proprio ambito di applicazione. La determinazione dei legami tra la persona iscritta in detto elenco e i fondi e le risorse economiche conferiti a un trust di cui tale persona è beneficiaria costituisce una questione distinta dal divieto della messa a disposizione, prevista dall'articolo 2, paragrafo 2, di tale regolamento (v., per analogia, sentenza del 12 marzo 2026, *EM System*, C-84/24, EU:C:2026:181, punto 98).
- 126 Dall'altro lato, poiché l'atto istitutivo del trust e le sue modifiche non sono soggetti all'obbligo di pubblicità, le versioni in vigore di tale atto istitutivo e delle sue modifiche possono non essere rese disponibili e possono, in ogni caso, essere cambiate. Anche gli impegni unilaterali assunti nell'ambito di tale atto istitutivo possono essere revocati.
- 127 Infine, occorre rilevare che il ricorso a strutture inutilmente complesse nonché ai trust collegati a una persona iscritta nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014 può di per sé costituire un indizio del controllo di una siffatta persona su un'entità non iscritta in tale elenco. Una siffatta constatazione trova inoltre riflesso nelle migliori pratiche, in particolare ai punti 63, 64 e 67 di queste ultime.
- 128 Infatti, occorre precisare che un'influenza del beneficiario sui fondi e sulle risorse economiche conferiti nel trust potrebbe essere constatata dal giudice del rinvio, qualora il beneficiario detenesse, direttamente o indirettamente, la maggioranza del capitale o dei diritti di voto del trustee o il diritto di nominare o di escludere la maggioranza dei membri dell'organo amministrativo, manageriale o di vigilanza del trustee oppure, ancora, il diritto di esercitare un'influenza determinante sul trustee in forza, in particolare, di un accordo concluso tra loro, anche attraverso società di comodo.
- 129 Pertanto, costituiscono un indizio del controllo di persone iscritte nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014 su entità non iscritte in tale elenco il fatto che alcune di tali entità siano state costituite o abbiano cambiato identità poco tempo prima dell'adozione del regime di sanzioni o della designazione della persona, e/o non abbiano alcuna attività commerciale

credibile, il fatto che uno o più trust siano utilizzati come destinatari delle attività di un'entità posseduta o controllata da una persona designata, nonché il fatto che la gestione dei trust coinvolga professionisti della giurisdizione in cui i trust sono stati costituiti.

- 130 Inoltre, nelle situazioni in cui, al pari della situazione in questione nei procedimenti principali, talune società siano conferite nel trust, può essere constatata un'influenza del beneficiario del trust su queste ultime, in particolare, qualora il trustee non sia l'amministratore di tali società, ma soltanto il detentore del loro capitale. In un'ipotesi del genere, spetta al giudice del rinvio verificare i poteri degli amministratori di dette società nonché i rapporti tra tali amministratori e il beneficiario del trust.
- 131 Tenuto conto di tutto quanto precede, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014 deve essere interpretato nel senso che i fondi e le risorse economiche conferiti in un trust, il cui beneficiario sia iscritto nell'elenco di cui all'allegato I di tale regolamento, devono essere considerati «appartenenti» a tale beneficiario o «controllati» da quest'ultimo, ai sensi di tale disposizione, quand'anche il diritto applicabile al trust e le clausole dell'atto istitutivo del trust vietino a detto beneficiario di compiere qualsiasi atto di godimento e di disposizione di tali fondi e di tali risorse economiche per tutto il periodo della sua iscrizione in tale elenco o, in ogni caso, per tutto il periodo durante il quale il godimento o la disposizione di essi costituisca una violazione del diritto dell'Unione, purché il medesimo beneficiario possa utilizzare i fondi e le risorse economiche conferiti nel trust, trarne profitto, disporne o esercitare un'influenza su di essi o sulle scelte effettuate dal trustee in relazione a tali fondi e a tali risorse economiche.

Sulle spese

- 132 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice del rinvio, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

L'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio, del 17 marzo 2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, come modificato dal regolamento (UE) 2022/330 del Consiglio, del 25 febbraio 2022,

deve essere interpretato nel senso che:

i fondi e le risorse economiche conferiti in un trust, il cui beneficiario sia iscritto nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014, come modificato, devono essere considerati «appartenenti» a tale beneficiario o «controllati» da quest'ultimo, ai sensi di tale disposizione, quand'anche il diritto applicabile al trust e le clausole dell'atto istitutivo del trust vietino a detto beneficiario di compiere qualsiasi atto di godimento e di disposizione di tali fondi e di tali risorse economiche per tutto il periodo della sua iscrizione in tale elenco o, in ogni caso, per tutto il periodo durante il quale il godimento o la disposizione di essi costituisca una violazione del diritto dell'Unione, purché il medesimo beneficiario possa utilizzare i fondi e le risorse economiche conferiti nel trust, trarne profitto, disporne o

esercitare un'influenza su di essi o sulle scelte effettuate dal trustee in relazione a tali fondi e a tali risorse economiche.

Biltgen

von Danwitz

Ziemele

Kumin

Gervasoni

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 21 maggio 2026.

Il cancelliere

A. Calot Escobar

Il presidente di sezione

F. Biltgen