

Sui congelamenti dei beni degli oligarchi russi (TAR Lazio, 11 aprile 2023)

Francesca Romana Lupoi

Presentazione

Cita come: Francesca Romana Lupoi, *Sui congelamenti dei beni degli oligarchi russi (TAR Lazio, 11 aprile 2023)*, in *Trusts*, 2023, 669.

DOI: 10.35948/1590-5586/2023.371

© 2023 Servizi per il Trust srl - Tutti i diritti riservati

Massima

Il fondo di un trust il cui disponente non ha mantenuto né poteri di gestione sul fondo medesimo né il diritto di ottenerne i beni, essendo stato egli irrevocabilmente escluso dal novero dei beneficiari, potrebbe essere considerato comunque appartenente al disponente, in quanto il conferimento in trust realizza un cambio provvisorio di intestatario formale del bene e non un vero e proprio passaggio di proprietà in senso sostanziale, difettando il trustee di un potere di disposizione pieno e incondizionato, d'altronde, il disponente è obiettivamente in grado di esercitare un'influenza sostanziale sui beni in trust, vuoi perché è in grado di riacquisirne anche la proprietà formale (per cessazione anticipata del trust ovvero per rifiuto da parte dei beneficiari di accettare il trasferimento dei beni), vuoi perché, istituendo il trust e affidandone la gestione a soggetti di sua fiducia, da lui scelti, il disponente è in grado preventivamente di orientarne l'utilizzo (il collegio giudicante rimette la questione alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea).

Il disponente potrebbe trovarsi in una condizione di controllo rispetto ai beni conferiti in trust per il solo fatto di avere individuato il trustee, il guardiano e i beneficiari e determinato il programma negoziale (il collegio giudicante rimette la questione alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea).

Sommario: § 1. La vicenda - § 2. Il trust specifico - § 3. Il ragionamento del Comitato di Sicurezza Finanziaria (ripreso anche dal TAR Lazio) - § 4. Il ragionamento del TAR Lazio - § 5. Il rinvio pregiudiziale europeo - § 6. Conclusioni

§ 1. La vicenda

Ricorrono cinque società innanzi al TAR per l'annullamento del provvedimento del Comitato di Sicurezza Finanziaria¹ che ha stabilito il congelamento dei beni in Italia delle società ricorrenti in quanto riconducibili ad un oligarca russo. L'oligarca russo è presente nell'elenco dei destinatari delle misure previste dal Regolamento UE² concernente la applicazione delle misure restrittive relative ad azioni che compromettano o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.

Quattro società sono italiane ed operano in diversi settori commerciali: due nell'immobiliare, una nel noleggio di autovetture ed un'ultima nei servizi di assistenza turistica stagionale, tutte e quattro sono interamente controllate dalla medesima società

holding, con sede legale nelle Bermuda. Le quote della *holding* sono state conferite in un trust, regolato dalla legge sui trust delle Bermuda,³ istituito dall'oligarca russo e di cui è trustee una società di diritto svizzero, anch'essa ricorrente (la quinta società).

In particolare, il detto Comitato ha dichiarato il “congelamento” delle quote sociali e dei beni di proprietà delle quattro società (escludendo la società trustee) in quanto “riconducibili in via indiretta” all'oligarca.

La conseguenza del “congelamento” dei fondi è il divieto di “trasferimento o utilizzo” delle risorse congelate che quindi sono sottratte alla disponibilità del soggetto individuato inciso dal congelamento.

Le società attinte dal provvedimento, nonché anche la società trustee, impugnano lo stesso innanzi al Tar chiedendone l'annullamento, sostenendo la completa estraneità delle società dalla sfera di influenza dell'oligarca con la conseguente illegittimità del provvedimento di congelamento.

§ 2. Il trust specifico

Il trust è stato istituito nel 2007 dall'oligarca e successivamente modificato nel 2014, 2017 ed il 7 febbraio 2022.

Le caratteristiche del trust sono le seguenti. Il trust è irrevocabile, il trustee - come si è detto - è una *trust company* svizzera ed il guardiano è una persona fisica di nazionalità cipriota, il consigliere finanziario dell'oligarca.⁴ Il trust prevede inoltre la figura dell'Appointor con il compito di nominare guardiani aggiuntivi o nuovi in caso di mancanza di persone che rivestono l'ufficio di guardiano.

In questo impianto iniziale i beneficiari del trust erano lo stesso oligarca, la sorella, il nipote (si ritiene il figlio della sorella) ed i discendenti del disponente che, allo stato, non ci sono.

Nel 2017 vengono esclusi tra i beneficiari la sorella e il nipote ed aggiunti enti di beneficenza e le persone che avrebbero potuto essere nominate nel corso della durata del trust.⁵

Successivamente, nel febbraio 2022, pochi giorni prima che ci fosse l'invasione dell'Ucraina, il disponente veniva escluso tra i beneficiari. Si legge nella sentenza dell'[11 aprile 2023](#) che “non risulta che, in forza dell'atto di trust, *il disponente possa essere riammesso in tale categoria, né che abbia poteri di gestione o utilizzo dei beni ivi conferiti*” nonché che “il Trustee ha il compito di gestire e amministrare i beni conferiti in ossequio alle disposizioni dell'atto istitutivo (e della legge regolatrice) e di trasferire, al termine del trust o in conformità ad esso, i beni conferiti ai beneficiari. Il protector (o guardiano) ha il compito di vigilare sulla corretta esecuzione del programma previsto dal trust”.

§ 3. Il ragionamento del Comitato di Sicurezza Finanziaria (ripreso anche dal TAR Lazio)

Il Comitato per poter applicare le misure restrittive deve interpretare l'art. 2 del Regolamento (UE) n. 269/2014 come modificato e, in particolare, stabilire il congelamento di beni solo se “appartenenti, *posseduti, detenuti o controllati*” da persone fisiche o giuridiche, dalle entità o organismi elencate nell'allegato I dello stesso regolamento o “ad esse associate”.

Il suddetto Comitato ha ritenuto, sulle basi delle informazioni acquisite dalla Guardia di Finanza che il “titolare effettivo” delle società fosse l'oligarca russo. La Guardia di Finanza si è avvalsa, a sua volta, dell'informativa, ai sensi dell'antiriciclaggio, rilasciata dall'istituto bancario italiano presso cui erano accesi i rapporti bancari delle società italiane. In particolare la banca, nell'effettuare la adeguata verifica, in applicazione della normativa sull'antiriciclaggio⁶ nel caso in cui essa abbia ad oggetto un trust, come è noto, acquisisce le informazioni sulla titolarità effettiva del trust e, quindi, sulla identità del disponente, del trustee, del guardiano, dei beneficiari e di qualsiasi altra persona fisica che, in ultima istanza, esercita il controllo sui beni in trust.

Il TAR nel sostenere, in una delle sue motivazioni, il collegamento tra il trust e l'oligarca richiama la decisione del Consiglio, pur riconoscendo che gli ambiti di applicazione della normativa antiriciclaggio e quelli del regolamento UE sono “indubbiamente differenti”, ma che comunque in entrambi la situazione presupposta è la medesima: che il disponente quando istituisce un trust mantiene una influenza rilevante sui beni conferiti, direttamente o indirettamente, per mezzo delle persone nominate che rivestono i diversi ruoli (come il trustee o i beneficiari), influenzandone comunque la gestione. Il TAR quindi ritiene che il disponente solo perché istituisce un trust (tutti i tipi di trust, quindi) almeno “indirettamente” esercita una influenza sostanziale sui beni rappresentanti il fondo in trust.

§ 4. Il ragionamento del TAR Lazio

Tuttavia, la decisione del Tribunale amministrativo si fonda anche su altre tre considerazioni.

La prima è che, ad avviso del Tribunale, i beni conferiti in trust, almeno fintanto che non sono attribuiti ai beneficiari, appartengono in modo “esclusivo o concorrente” al disponente perché tali beni potrebbero rientrare nella disponibilità dello stesso. Tale affermazione troverebbe la sua ragione quando avviene la cessazione anticipata del trust e quando i beneficiari (finali) non accettano i beni a loro destinati. Sembra che queste due eventualità, la prima delle quali peraltro errata come si dirà in seguito, influenzino la intera struttura di tutte le fattispecie di trust.

La seconda considerazione consiste nella interpretazione dell'ultima parte dell'art. 2 del Regolamento UE nella parte in cui stabilisce che le misure restrittive devono essere applicate non solo quando i beni fanno diretto riferimento alle persone di cui al noto allegato ma anche quando appartengono a persone, fisiche o giuridiche, "associate" alle medesime persone che devono essere destinatarie della misura del congelamento.

Ed infatti l'inciso "ad essa associati" potrebbe fare riferimento ai casi, come nel trust, in cui il bene pur essendo intestato a nome di un soggetto, il trustee, continui a mantenere con il disponente un legame significativo, almeno finché il bene non sia definitivamente attribuito ai beneficiari. Il disponente sarebbe allora in grado di esercitare un'influenza sostanziale sui beni, vuoi perché in grado di riacquistare la proprietà dei beni, vuoi perché affidando la gestione degli stessi, a seguito della istituzione del trust, a soggetti di sua fiducia "è in grado preventivamente di orientarne l'utilizzo".

La terza ed ultima considerazione è lo sviluppo della precedente nel senso che la persona (il trustee) anche se non la si volesse considerare "associata" al disponente, è stato comunque scelto dal disponente per attuare un programma definito e voluto dal disponente con la finalità di realizzare un interesse del disponente. Le stesse considerazioni vanno estese anche alla figura di chi riveste l'ufficio di guardiano del trust ed a coloro che sono portatori di interessi beneficiari. Tale struttura delinea una situazione di controllo in capo al disponente.

Pertanto, conclude il Tribunale, la situazione del controllo del disponente è insita nel modello di ogni trust, prescinde dalla valutazione concreta di ogni singola fattispecie e quindi dalla indagine circa la sussistenza o meno di indizi che fanno ritenere che il disponente eserciti, legalmente o di fatto, il controllo dei beni o sia titolare di poteri di gestione o di utilizzo dei beni conferiti. Ed infatti, ad avviso del TAR, nella fattispecie in esame non vi erano tali elementi di sospetto, ma tale circostanza è ritenuta irrilevante.

§ 5. Il rinvio pregiudiziale europeo

Il Tribunale ha ritenuto di disporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in quanto ha sollevato un dubbio interpretativo sul richiamato articolo 2 del Regolamento e sulle implicazioni di detta disciplina in caso ci si trovi innanzi all'utilizzo del trust. In particolare, il TAR Lazio chiede un approfondimento sulla interpretazione dell'articolo 2 nel caso in cui nel trust il disponente non sia gestore o utilizzatore dei beni in trust né rivesta la figura di beneficiario finale o guardiano o comunque non sia presente nella struttura del trust.

Il dubbio interpretativo è rilevante perché, dallo scioglimento della riserva circa la applicazione o meno della disposizione del Regolamento, dipende la legittimità della applicazione delle misure restrittive del congelamento dei beni.

In pendenza della decisione pregiudiziale del Consiglio, che non arriverà prima di qualche mese, il Tribunale ha sospeso il giudizio ma, per il principio della continuità della tutela cautelare, le misure restrittive di congelamento restano vigenti ed efficaci.

§ 6. Conclusioni

Dietro la guerra in Ucraina vi è una seconda battaglia, tutta italiana, quella tra il nostro paese e una trentina di oligarchi russi che possiedono grandi ricchezze e che si sono visti congelare, secondo una recente stima del Comitato di Sicurezza finanziaria, circa 3 miliardi di euro. Dieci oligarchi hanno interposto ricorso al TAR Lazio, competente per materia, tutti sostenuti dalla medesima motivazione: i beni congelati non sono riconducibili agli oligarchi, inseriti nella nota lista, ma a vari trust non collegati agli stessi oligarchi.

La sentenza del TAR Lazio sembra essere la prima ed immaginiamo che, a seguito del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, i giudizi pendenti saranno parimenti sospesi e non iniziati di nuovi sino all'esito dello scioglimento del dubbio interpretativo.

Tuttavia, delle riflessioni si possono svolgere e queste potrebbero essere anche spunti per adattare i trust esistenti degli oligarchi alle considerazioni svolte nella sentenza in esame al fine di potersi difendere e chiedere il dissequestro dei beni congelati.

Il ragionamento posto a sostegno della sentenza del TAR Lazio si ritiene sia censurabile sotto diversi profili.

Innanzitutto, la mancata conoscenza del trust interno in Italia che, per sua struttura, non può essere oggetto di generalizzazioni: si può affermare che non esista un trust uguale all'altro e pertanto l'indagine deve essere svolta sul caso di specie.

Nell'inquadramento giuridico del fenomeno i giudici richiamano il testo dell'[art. 2 della Convenzione de L'Aja](#), ma omettono l'ultimo paragrafo che stabilisce il principio per cui, il fatto che il disponente si riservi talune prerogative, non è incompatibile con l'esistenza del trust. Questa parte è molto spesso mancante nelle ricostruzioni anche dell'Agenzia delle Entrate⁷ ed è ha condotto spesso a ravvisare in ogni potere che si riserva il disponente una forma di ingerenza sul trust, senza analizzare la somma dei poteri che, di volta in volta, si è trattenuto il disponente o ha attribuito ad altri, come al guardiano o ad un collegio di beneficiari. Ma il Tribunale va oltre perché la legittimità della misura restrittiva prescinde dalla presenza di elementi nel trust, sottoposto al suo esame, che possano far ritenere che il disponente possa beneficiare del trust (era stato cancellato dalla categoria di beneficiario finale) o comunque esercitare di fatto un controllo alla luce delle clausole dell'atto istitutivo. Ed allora in qualunque trust poiché è un negozio programmatico istituito e voluto dal disponente (dicono pure nel suo interesse) e con persone da egli scelte, si realizza un controllo, una influenza sui beni stessi del trust. Tale

affermazione non è condivisibile e va contro la corretta ricostruzione del fenomeno che ormai è stata ampiamente sdoganata nel nostro ordinamento.

In secondo luogo, il Tribunale sostiene che l'intestazione dei beni al trustee sia solo formale e non implica un vero e proprio effetto traslativo dei beni perché non ne comporta l'attribuzione definitiva allo stesso trustee. Innanzitutto esistono trust, come quelli di scopo, che non hanno termine finale di durata e quindi i beni per sempre appartengono al disponente, anche quindi dopo la sua scomparsa?

Ad avviso della Corte giudicante, in ogni trust l'affidamento dei beni al trustee è meramente nominativo e transitorio perché i beni possono rientrare nella sfera patrimoniale del disponente sino al momento della attribuzione dei beni ai beneficiari finali tanto perché potrebbe avvenire una cessazione anticipata della durata del trust quanto perché i beneficiari finali possono non accettare il trasferimento dei beni.

Ed allora i giudici amministrativi hanno errato due volte prendendo due evenienze meramente ipotetiche e le hanno assunte a elemento strutturale di ogni trust, ma soprattutto affermando che, in caso di cessazione anticipata del termine finale del trust, il fondo in trust torna al disponente così confondendo il fenomeno della anticipazione della devoluzione dei beni ai beneficiari finali con quello della revocabilità del trust. Nella fattispecie il trust era irrevocabile.

Con riferimento alla seconda circostanza si potrebbe invece ragionevolmente ipotizzare che, in assenza di volontà da parte dei beneficiari del trust di accettare il trasferimento in loro favore dei beni, potrebbe in effetti configurarsi un ritorno dei beni nella sfera giuridica del disponente per mezzo di un *resulting trust* a suo favore.

Tale ultima considerazione potrebbe essere un utile suggerimento di modificazione dei trust esistenti istituiti dagli oligarchi russi.

Note

1. Il Comitato è l'organo istituito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze deputato ad adottare le misure di congelamento.
2. Art. 2, Regolamento UE n. 269/2014, modificato con decisione (PESC) del 28 febbraio 2022 e con il Regolamento di esecuzione (UE) 2022/336 in pari data.
3. *The Trusts (Special Provisions) Act*, 1989 e successive modifiche.
4. La sentenza del TAR reca - per riservatezza - tutti "Omissis" sui soggetti coinvolti e quindi esponiamo i fatti in base ad una ricostruzione degli stessi sulla base dei dati che si possono ricavare anche da altre fonti.
5. Non avendo l'atto istitutivo non conosciamo la procedura seguita per eliminare e aggiungere beneficiari ed in capo a chi è il potere di nominare altre persone quali beneficiari.
6. [Art. 2, D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 90](#) in attuazione della V Direttiva anticiclaggio UE n. 2015/849.
7. Ed infatti manca pure nella circolare [20 ottobre 2022, n. 34/E](#), pag. 7, nel paragrafo sui "profili civilistici del trust".