

La crisi Russia-Ucraina: misure restrittive e panorama sanzionatorio.

di **Bianca Firrincieli**

Sommario. 1. Premessa. – 2. Le misure restrittive in materia di import/export. – 3. Conseguenze in caso di violazione delle misure restrittive. – 4. Congelamento di beni e risorse economiche.

1. Premessa.

Come noto, a seguito delle dichiarazioni rese dal Presidente russo Vladimir Putin a fine febbraio 2022 e della conseguente invasione dell'Ucraina ad opera della Russia, l'Unione Europea ha deciso di estendere il contenuto e l'applicazione delle sanzioni già comminate con il regolamento del Consiglio dell'Unione Europea n. 2014/833 in occasione della c.d. crisi del Donbass, nonché di adottare misure volte a colpire i soggetti individuati quali potenziali finanziatori delle azioni russe.

Dopo avere offerto una complessiva ricostruzione delle misure restrittive imposte in tale contesto, il presente contributo si propone di analizzare le sanzioni rivolte a chi violi tali prescrizioni. Sulla base poi del quadro sanzionatorio brevi considerazioni riguarderanno la possibile configurazione di altre fattispecie sanzionatorie di carattere penale.

2. Le misure restrittive in materia di import/export.

2.1. Il 23 febbraio 2022 il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato il Regolamento n. 2022/263 recante misure restrittive all'importazione nell'UE di qualsiasi merce originaria delle regioni di Donetsk e Luhansk e all'esportazione di beni e tecnologie - adatti all'uso in settori chiave quali trasporti, telecomunicazioni, energia - se destinati ad individui o persone giuridiche residenti in tali zone dell'Ucraina, a seguito del loro riconoscimento della loro autonomia da parte della Russia.

In particolare, ai sensi del suddetto regolamento, è vietato, con riferimento ai territori in oggetto, (i) importare merci; (ii) fornire, anche indirettamente, assistenza finanziaria; (iii) acquisire o aumentare partecipazioni in immobili o in qualsiasi entità ivi ubicati; (iv) creare imprese e concedere qualsiasi forma di finanziamento; (v) prestare servizi connessi all'attività turistica.

2.2. Pochi giorni dopo, il 25 febbraio 2022, il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato, nel medesimo senso, il Regolamento n. 2022/328



"misure restrittive in considerazione di azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina" che ha modificato e integrato il precedente regolamento UE n. 2014/833 rivolto specificamente alla Russia, al fine di armonizzare in tutti gli Stati membri le misure già adottate dal Consiglio stesso con la decisione PESC n. 2022/327.

In particolare, il regolamento vieta (i) la vendita, fornitura o comunque l'esportazione - diretta e indiretta - di beni e tecnologie c.d. *dual use* (ossia di quei beni che potrebbero essere utilizzati anche, ma non necessariamente a fini bellici¹); (ii) qualsiasi tipo di assistenza finanziaria; (iii) la fornitura di beni o tecnologie o assistenza ai fini della raffinazione del petrolio, ove destinati a persone fisiche o giuridiche, entità o organismi in Russia o per uso in Russia. Lo stesso regolamento prevede inoltre che gli Stati membri non possano accettare depositi superiori a 100.000 euro da parte di (i) cittadini russi (ii) persone fisiche residenti in Russia (iii) persone giuridiche, (iv) entità o organismi stabiliti in Russia.

Inoltre, il regolamento n. 2022/328 prevede ulteriori restrizioni con riferimento alle operazioni finanziarie che possono essere effettuare sui mercati riconosciuti dall'Unione dalle persone giuridiche, entità o organismi che siano controllate dalla Russia o di proprietà di quest'ultima per oltre il 50%. Con specifico riferimento a queste ultime restrizioni, il regolamento proibisce (i) l'acquisto, (ii) la vendita, (iii) la prestazione di servizi di investimento o (iv) l'assistenza all'emissione o altra negoziazione di strumenti finanziari. Le uniche operazioni consentite sono quelle che hanno ad oggetto beni e servizi che non rientrano nelle misure restrittive in esame e che abbiano lo scopo di fronteggiare la crisi economica delle persone giuridiche che presentino i seguenti requisiti: essere (i) stabilite nell'Unione e (ii) possedute per il 50% da banche russe.

2.3. A completamento delle suddette misure, il 2 marzo 2022, il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato un terzo regolamento, n. 2022/355, che ha modificato il precedente regolamento n. 765/2006 ed esteso alla Bielorussia talune sanzioni.

Il regolamento n. 2022/355, in particolare, (i) introduce restrizioni relative agli scambi di prodotti utilizzati per la produzione o la fabbricazione di prodotti minerali, di cloruro di potassio, legnosi, cementizi, siderurgici, della gomma e del tabacco, e (ii) vieta l'esportazione in Bielorussia degli stessi prodotti oggetto del regolamento n. 2022/328.

2.4. Quanto alle eccezioni ai suddetti divieti, non rientrano nell'ambito delle operazioni di export vietate quelle che sono (a) effettuate per scopi umanitari o di carattere emergenziale, (b) di tipo medico o farmaceutico, (c)

¹ Si considerino, in particolare, i beni di cui all'Allegato I del Reg. UE n. 269/2014.

finalizzate a distribuire prodotti usati dai mezzi di informazione *et similia*, (d) per uso personale di persone che si recano in Russia e dei loro congiunti. In tal caso sarà necessario indicare specificamente nella dichiarazione doganale la ragione legittimante l'esportazione o comunque lo scambio di quel determinato bene.

Ulteriore deroga è, tra l'altro, la possibilità di effettuare le transazioni commerciali previste da contratti pendenti al momento di entrata in vigore dei suddetti regolamenti, ove l'interessato ne faccia richiesta entro il giorno 1° maggio 2022 e riceva espressa autorizzazione.

In tema di importazione, invece, il divieto non si applica (i) ai beni e tecnologie oggetto di contratti conclusi prima del 23 febbraio 2022, a patto che se ne dia avviso all'Autorità competente dello stato membro e che l'importazione avvenga entro il 24 maggio 2022; (ii) alle merci astrattamente oggetto del divieto ma in concreto esenti in quanto sottoposte ad autorizzazione dalle autorità ucraine e certificate conformemente a quanto previsto dall'accordo tra Unione Europea ed Ucraina².

3. Conseguenze in caso di violazione delle misure restrittive.

3.1. Il rispetto degli obblighi in capo ai soggetti europei è assistito dall'art. 8 del regolamento UE 2014/833 il quale impone agli Stati membri di fissare sanzioni "*effettive, proporzionate e dissuasive*" così da assicurare l'efficace attuazione delle disposizioni ivi sancite.

Quanto al nostro ordinamento, le disposizioni contenute nei regolamenti UE del Consiglio in tema di "*misure restrittive nei confronti di determinati Paesi terzi assoggettati ad embargo commerciale*" sono presidiate dall'art. 20 d.lgs. n. 221/2017, ai sensi del quale

- "*chiunque effettua operazioni di esportazione di prodotti listati per effetto di misure restrittive unionali ovvero presta servizi di intermediazione o di assistenza tecnica concernenti i prodotti medesimi, in violazione dei divieti contenuti nei regolamenti (UE) concernenti misure restrittive è punito con la reclusione da 2 a 6 anni*";
- "*chiunque effettua operazioni di esportazione di prodotti listati per effetto di misure restrittive unionali, ovvero presta servizi di intermediazione o di assistenza tecnica concernenti i prodotti medesimi, senza la prescritta autorizzazione, ovvero con autorizzazione ottenuta fornendo dichiarazioni o documentazione falsa, è punito con la reclusione da due a sei anni o con la multa da euro 25.000 a euro 250.000*";
- "*chiunque effettua le operazioni di cui al comma 2 in difformità dagli obblighi prescritti dalla relativa autorizzazione, è punito con la reclusione da uno a quattro anni o con la multa da euro 15.000 a euro 150.000*".

² Si fa riferimento all' "*Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part*", n. 2014/295.

A questo quadro sanzionatorio di per sé già particolarmente severo, lo stesso art. 20 d.lgs. n. 221/2017 aggiunge, tra l'altro, nelle prime due ipotesi, la confisca obbligatoria ex art. 240 cod. pen. delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato, anche per equivalente.

Sul punto, dalla lettura della relazione illustrativa al d.lgs. n. 221/2017, emerge come le suddette sanzioni siano state previste per *"colmare un vuoto normativo, andando a costruire un apparato sanzionatorio afferente i prodotti listati per effetto di misure restrittive unionali [...]"*. In particolare, il decreto si propone nel breve periodo (i) di adeguare la normativa nazionale di settore a quella europea, *"accorpando in un unico impianto normativo la disciplina dei prodotti duali, quella relativa alle merci soggette al regolamento antitortura e quella afferente ai prodotti listati per effetto di misure restrittive unionali"*, e nel lungo periodo (ii) di arrivare ad un'applicazione uniforme e coerente dei controlli nonché di promuovere la sicurezza a livello nazionale (a) contribuendo *"altresì alla pace e sicurezza così come ad un commercio corretto e alla protezione dei diritti umani"* e (b) garantendo che i controlli dell'esportazione dell'UE si adattino alla evoluzione dei rischi e delle minacce alla sicurezza.

3.2. Al di là di quanto espressamente sancito da tale norma, resta da chiedersi se sia possibile ipotizzare, con riferimento al divieto di importazione ed esportazione da e verso la Russia, anche l'integrazione di alcuno dei reati previsti dal codice penale. In particolare, le fattispecie che in astratto potrebbero applicarsi al caso in esame parrebbero quelle di cui all'art. 248 cod. pen. *"Somministrazione al nemico di provvigioni"*, all'art. 249 cod. pen. *"Partecipazione a prestiti a favore del nemico"* o all'art. 250 *"Commercio col nemico"*.

Sul punto, nonostante il dibattito sia ancora aperto e si tratti di un argomento che presenta vari profili di attenzione, a nostro avviso, lo si anticipa, si tratta di disposizioni che non potrebbero trovare applicazione nel caso di specie.

Di seguito, dunque, verranno analizzate le fattispecie summenzionate onde verificare se, in considerazione degli elementi che sono loro propri, siano applicabili o meno al caso in cui vengano violate le disposizioni in tema di misure restrittive volte a contrastare il finanziamento al terrorismo.

Ai sensi dell'art. 248 cod. pen., è punito *"chiunque, in tempo di guerra, somministra, anche indirettamente, allo Stato nemico provvigioni, ovvero altre cose, le quali possano essere usate a danno dello Stato italiano [...]". Tale disposizione non si applica allo straniero che commette il fatto all'estero"*.

In assenza di contributi dottrinali e di casi giurisprudenziali, occorre quantomeno rilevarne la struttura di reato comune di mera condotta che per essere integrato richiede la somministrazione - anche indiretta - di *"provvigioni ovvero altre cose"* al nemico, senza che rilevi la circostanza che quanto somministrato sia poi utilizzato a danno dello Stato italiano, in

quanto la stessa è prevista in via soltanto eventuale. A tal proposito v'è da precisare che (i) soggetto attivo di tale reato potrebbe essere anche lo straniero ove agisca in territorio italiano e che (ii) si è in presenza di un reato di pericolo presunto *iuris et de iure*, trattandosi di una operazione (quella di somministrazione) ritenuta pericolosa *in re ipsa* per lo Stato danneggiato.

Quanto all'elemento soggettivo richiesto dalla fattispecie, si tratta a ben vedere di un reato a dolo generico che si configurerà dunque ove l'autore della condotta si sia rappresentato (e sia consapevole del fatto) che quanto fornito andrà ad uno Stato estero o che tali cose potranno essere adoperate in danno dello Stato italiano (o, come si vedrà a breve, di uno Stato suo alleato o ad esso associato).

Ciò considerato, si tratta di una condotta astrattamente ipotizzabile nel caso di specie, dato che la violazione del divieto di import/export potrebbe qualificarsi quale somministrazione di beni, ma che richiede in concreto la sussistenza di una condizione di guerra.

Il medesimo presupposto è previsto anche per l'integrazione del reato di cui all'art. 249 cod. pen. che punisce "*chiunque, in tempo di guerra, partecipa a prestiti o a versamenti a favore dello Stato nemico, o agevola le operazioni ad essi relative [...] Tale disposizione non si applica allo straniero che commette il fatto all'estero*".

Anche in questo caso, dunque, il legislatore ha scelto di configurare un reato comune di mera condotta, punito a titolo di dolo generico. Data l'affinità con il reato di cui all'art. 248 cod. pen., valgono le medesime considerazioni già svolte *supra*, con i necessari adeguamenti del caso in ragione della diversità della condotta materiale. L'art. 249 cod. pen., infatti, è una norma a più fattispecie che punisce le condotte di (i) prestito, per tale intendendosi qualsiasi forma di finanziamento, sussidio o comunque sovvenzione in denaro, e (ii) versamento, termine che, a differenza del primo, sembrerebbe includere anche i trasferimenti monetari a titolo gratuito. In particolare, con riferimento al caso di specie, la condotta di prestiti o versamenti a favore della Russia potrebbe senza dubbio essere ricompresa nella suddetta fattispecie, ma anche in questo caso la sua punibilità è subordinata all'accertamento della sussistenza di uno stato di guerra.

Lo stesso è a dirsi con riferimento alla fattispecie di cui all'art. 250 cod. pen. che, sempre se "*in tempo di guerra*", punisce "*il cittadino o lo straniero dimorante nel territorio dello Stato, il quale, [...] al fi fuori dei casi indicati nell'articolo 248, commercia, anche indirettamente, con sudditi dello Stato nemico, ovunque dimoranti, ovvero con altre persone dimoranti nel territorio dello Stato nemico*".

Tale norma, a differenza delle due appena trattate, si contraddistingue per (i) il soggetto attivo, trattandosi in questo caso di reato proprio che può essere commesso soltanto dal cittadino o dallo straniero "*dimorante nel territorio dello Stato*", e (ii) la necessaria partecipazione di almeno due soggetti, data

l'attività di "commercio", che fa sì che si tratti di un reato necessariamente plurisoggettivo. Ciò considerato, perché sia integrato l'elemento soggettivo - anche in questo caso, di dolo generico - occorre la consapevolezza in capo all'agente anche della qualità personale del soggetto con cui si stia trovando a commerciare.

Le fattispecie esaminate fanno espresso riferimento al danno cagionato allo Stato italiano. Tuttavia, si potrebbe dedurre che le stesse potrebbero essere applicate al caso in esame in forza del richiamo di cui all'art. 268 cod. pen. "*Parificazione degli Stati alleati*" che equipara il danno cagionato allo Stato italiano a quello subito da un suo alleato o associato "*a fine di guerra*", per tale intendendosi rispettivamente (i) lo Stato legato all'Italia da uno specifico atto di natura diplomatica e, in via residuale, (ii) lo Stato legato all'Italia da una situazione di fatto contingente.

Ne deriva che, sebbene lo Stato ucraino potrebbe considerarsi Stato associato allo Stato italiano ai sensi dell'art. 268 cod. pen., il riferimento ad uno stato di guerra ad oggi non dichiarato parrebbe restare insuperato, sicché sembrerebbe doversi escludere la applicabilità delle summenzionate fattispecie al caso trattato.

Ad ogni modo, per completezza, deve segnalarsi come ai sensi dell'art. 310 cod. pen. per "*tempo di guerra*" deve intendersi anche il "*pericolo imminente di guerra, quando questa sia seguita*", ciò nel senso che agli effetti della legge penale, perché si possa ritenere sussistente uno stato di guerra, non occorre una dichiarazione formale di inizio di quest'ultima, essendo sufficiente l'avvenuto scoppio delle ostilità tra due Stati. Perché tuttavia sorga l'interesse dello Stato a punire le condotte che si verificano in quel contesto, la legge richiede che lo stato di guerra sia effettivamente dichiarato, qualificando espressamente questo elemento quale condizione obiettiva di punibilità³.

Ne deriva allora che, ove nel caso di specie avvenisse tale dichiarazione, condotte fino ad oggi non punibili ai sensi degli artt. 248, 249 e 250 cod. pen. potrebbero cionondimeno assumere rilevanza penale.

4. Congelamento di beni e risorse economiche.

Come anticipato in premessa, le misure restrittive adottate per contrastare le azioni russe in Ucraina non si esauriscono in quelle di carattere generale.

³ In dottrina, inoltre, si è specificato che il tempo di guerra sussiste non solo quando la condizione di belligeranza esiste nell'intero territorio dello Stato, ma anche in una parte di esso e quindi "*si commetta il delitto nella zona di guerra o altrove. Non importa che la guerra si combatta all'estero*" (cfr. MAGGIORE, Diritto penale, II, Bologna, 1958).

4.1. Il regolamento del Consiglio (UE) n. 2022/322 ha aggiunto 100 membri della Duma Russa, il Presidente Vladimir Putin, alcuni Ministri, alti funzionari governativi e dei comandi militari russi e bielorusi agli elenchi di soggetti responsabili di (o che sostengono) azioni o politiche che compromettono la situazione in Ucraina, mentre il regolamento UE n. 2022/355 ha esteso tali misure restrittive nei confronti del presidente della Bielorussia Lukashenko e di determinati funzionari della Bielorussia. In particolare, l'inserimento dei suddetti soggetti in questi elenchi - cd. *listing* - ha quale effetto il congelamento di beni e risorse economiche di qualsiasi tipo loro riconducibili e il divieto di entrare nell'Unione Europea.

4.2. In Italia, le misure di c.d. congelamento sono disciplinate dal d.lgs. n. 109/2007 recante *"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"*, la cui matrice è da rinvenirsi nelle disposizioni adottate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e dal Consiglio dell'Unione Europea per contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale. Il decreto, dunque, mira a prevenire che "fondi" e "risorse economiche" siano utilizzati al fine di finanziare il terrorismo nonché la "proliferazione delle armi di distruzione di massa" e, comunque *"dell'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale disposte in base alle risoluzioni delle Nazioni Unite, alle deliberazioni dell'Unione europea e a livello nazionale dal Ministro dell'economia e delle finanze"*⁴.

È per effetto di tale disposizione, dunque, che sono stati congelati, tra gli altri, ville, appartamenti e yacht presenti sul territorio italiano e di proprietà di soggetti indicati nel regolamento dell'Unione⁵.

Quanto ai presupposti e alle modalità di esecuzione dei relativi provvedimenti, ai sensi dell'art. 4-*bis* d.lgs. n. 109/2007, il potere di disporre il congelamento è in capo al Ministro dell'economia e delle finanze che provvede, su proposta del Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), con proprio decreto efficace per un periodo di sei mesi, rinnovabili nelle stesse forme fino a quando ne permangano le condizioni.

⁴ Cfr. art. 2 d.lgs. n. 109/2007.

⁵ Nella stampa nazionale, tra gli altri, cfr. <https://www.ilsole24ore.com/art/oligarchi-russi-case-lusso-e-yacht-congelati-primi-20-milioni-conti-caccia-trust-cipro-AEv87YMB>; <https://www.ilsole24ore.com/art/le-sanzioni-dell-occidente-contro-russia-AE6ncCGB>

Inoltre, sebbene la finalità perseguita sia chiara, ossia (anche in questo caso) cercare di depotenziare il più possibile la Russia attaccando economicamente i soggetti che la sostengono, dubbi possono sollevarsi in relazione al tipo di misura scelta per imprimere tale restrizione. Se da un lato, per come strutturata, parrebbe si tratti di una misura di natura amministrativa, dato il suo livello di afflittività potrebbe altresì essere considerata di carattere penale.

4.3. Ai sensi del suddetto decreto n. 109/2007, per "congelamento" di risorse economiche deve intendersi *"il divieto, in virtù dei regolamenti comunitari e della normativa nazionale, di trasferimento, disposizione o, al fine di ottenere in qualsiasi modo fondi, beni o servizi, utilizzo delle risorse economiche, compresi, a titolo meramente esemplificativo, la vendita, la locazione, l'affitto o la costituzione di diritti reali di garanzia"*.

Il congelamento di fondi attiene, invece, al *"divieto di movimentazione, trasferimento, modifica, utilizzo o gestione dei fondi o di accesso ad essi, così da modificarne [...] la proprietà, il possesso, la natura, la destinazione [...]"*⁶.

Le misure di congelamento sono qualificate come *"smart sanctions"* o anche *"target sanctions"*:

- *"target"*, poiché dato il loro carattere individuale mirano a colpire solo alcuni soggetti evitando dunque di infliggere sanzioni generali, in questo caso, a tutta la popolazione civile russa incolpevole;
- *"smart"*, poiché svincolate dal corredo di garanzie tipiche di misure di tal fatta e basate piuttosto su rapidi accertamenti.

Si tratta, in ogni caso, di misure applicate indipendentemente dall'origine del bene, in quanto guardano al futuro, nel senso che ciò che preoccupa è la destinazione (illecita, di finanziamento al terrorismo) che potrà essere fatta di quel bene e non, come nel caso delle misure tipiche processual-penalistiche del sequestro e della confisca, l'utilizzo che ne si è fatto o la provenienza *ex delicto*.

La misura del congelamento prevista ai sensi dell'art. 4-bis d.lgs. n. 109/2007, da un lato, potrà dunque coesistere - ed essere perciò sovrapponibile - al sequestro (anche eventualmente finalizzato alla confisca) che venisse disposto dall'autorità giudiziaria sul medesimo bene e, dall'altro, risulta molto simile alla c.d. "interdittiva antimafia", come noto misura di carattere

⁶ A tal riguardo, lo stesso decreto precisa che devono intendersi (a) per "fondi", le attività ed utilità finanziarie di qualsiasi natura e (b) per "risorse economiche", le attività di qualsiasi tipo, materiali o immateriali, mobili o immobili, ivi compresi gli accessori, le pertinenze e i frutti, che non sono fondi ma che possono essere utilizzate per ottenere fondi, beni o servizi.



preventivo-interdittivo disposta a seguito del giudizio di pericolosità del suo destinatario ad opera di un rappresentante del Governo, il Prefetto.

Quanto agli effetti delle misure di congelamento di cui al d.lgs. n. 109/2007, i beni che ne sono gravati non possono costituire oggetto di alcun atto di trasferimento o disposizione né tantomeno possono essere utilizzati al fine di ottenere fondi, beni o qualsiasi tipo di servizio. Oltretutto, i soggetti "listati" - e dunque destinatari di tali misure - non possono ricevere, nemmeno per interposta persona, risorse economiche che vadano a proprio vantaggio.

Trattandosi di misure che vanno a colpire qualunque tipo di bene e risorsa economica, che essa derivi da un'attività lecita o meno, è previsto un coordinamento con le norme in materia di antiriciclaggio.

A tal proposito, infatti, si consideri come l'art. 10 d.lgs. n. 109/2007 attribuisca alla Unità di informazione finanziaria (UIF) la cura e la raccolta delle informazioni e dei dati di natura finanziaria relativi ai soggetti designati, ai fondi e alle risorse economiche sottoposti a congelamento nonché la circolazione delle liste dei soggetti designati e delle successive modifiche.

A tal fine, inoltre, ai sensi del decreto stesso, è previsto un obbligo di informare la UIF dei soggetti coinvolti da tali misure, dell'ammontare e dalla natura dei fondi e delle risorse economiche secondo la disciplina che regola gli obblighi di segnalazione di operazioni sospette in materia antiriciclaggio. Va poi evidenziato, come non sia esperibile nessuna forma di controllo giurisdizionale.

In particolare, oltre a non esserci un controllo giurisdizionale *ex ante* sull'opportunità di adottare la misura e sulla proporzionalità della stessa, la disciplina non assicura l'intervento dell'autorità giudiziaria nemmeno *ex post*, in quanto non è previsto alcun rimedio giurisdizionale per il destinatario del congelamento che volesse dolersene, sia nel merito sia per il mancato rispetto della procedura.

Il soggetto cui vengono congelati i propri beni e le proprie risorse, dunque, oltre a non essere coinvolto durante la procedura di *listing* e a non poter quindi accedere ad una sorta di contraddittorio in cui gli sia data possibilità di interloquire sugli elementi di fatto alla base del suo inserimento tra chi svolge attività di finanziamento del terrorismo, non può neppure impugnare la misura di congelamento davanti ad un organo giurisdizionale.

Ai sensi del d.lgs. n. 109/2007, infatti, l'unico rimedio cui può accedere è la cancellazione dalle liste⁷ che può sollecitare con richiesta motivata da presentare al Ministro dell'economia e finanza, il quale tuttavia deciderà sulla

⁷ Ai sensi dell'art. 4-*sexies* d.lgs. n. 109/2007, la cancellazione dalle liste può essere anche disposta su iniziativa del Comitato per la Sicurezza Finanziaria o da quest'ultimo in sede di riesame periodico delle liste.

base di una valutazione autonoma, e quindi discrezionale e come tale insindacabile.

Nonostante sembrerebbero configurarsi quali misure di carattere amministrativo, a ben vedere, tali misure dovrebbero inserirsi nella categoria delle misure di prevenzione di natura patrimoniale, dovendosi riscontrare le analoghe (e assai note) criticità rispetto ai principi dettati dagli artt. 41 e 42 Cost. in tema di tutela della proprietà e della libertà di iniziativa economica. Peraltro, le uniche indicazioni circa gli elementi cui ancorare il giudizio di pericolosità necessario a far scattare l'inserimento del soggetto nella lista e il successivo congelamento delle sue risorse sono contenute nell'art. 4-*quater* d.lgs. n. 109/2007 in cui si fa riferimento a (i) "*esistenza di elementi di fatto che indichino* [i.e., più semplicemente, l'esistenza di "indizi"] *una partecipazione attiva o di supporto di individui o entità ad attività terroristiche*" e (ii) "*ogni informazione rilevante*" in possesso del Comitato di Sicurezza Finanziaria.

La vaghezza di tali espressioni costringe così ad un'attività ermeneutica volta a ricercare un ancoraggio più saldo tra i presupposti sanciti per le altre misure interdittive previste dall'ordinamento.

Oltretutto, non può sottacersi come eventuali "*indizi*" di supporto ad attività terroristiche, se gravi, precisi e concordanti, condurrebbero non tanto all'applicazione della misura di congelamento, bensì direttamente alla formulazione di un capo d'accusa in relazione al reato di finanziamento di condotte con finalità di terrorismo di cui all'art. 270-*quinquies*.1 cod. pen.⁸.

⁸ Ai sensi dell'art. 270-*quinquies*.1 cod. pen. è punito "*Chiunque, al di fuori dei casi di cui agli articoli 270-bis e 270-*quater*.1, raccoglie, eroga o mette a disposizione beni o denaro, in qualunque modo realizzati, destinati a essere in tutto o in parte utilizzati per il compimento delle condotte con finalità di terrorismo di cui all'articolo 270-*sexies* è punito con la reclusione da sette a quindici anni, indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi per la commissione delle citate condotte.*

Chiunque deposita o custodisce i beni o il denaro indicati al primo comma è punito con la reclusione da cinque a dieci anni."

Si consideri, peraltro, la fattispecie di cui all'art. 270-*sexies* cod. pen. recante "*Condotte con finalità di terrorismo*", secondo cui "*Sono considerate con finalità di terrorismo le condotte che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale, nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia*".

A rendere l'applicazione delle misure di congelamento ancor più incerta, nel senso di non ancorata a presupposti ben individuabili, contribuisce poi il fatto che esse sono rivolte a chi attua condotte che *"minacciano la pace e la sicurezza internazionale"*, concetti quanto mai labili e suscettibili di essere riempiti con una serie indefinita di significati.

4.4. Come anticipato, ai sensi dell'art. 5 d.lgs. n. 109/2007, quanto è sottoposto a congelamento non può costituire oggetto di alcun atto di trasferimento, disposizione o utilizzo, a pena di nullità dell'atto in questione. Ciò posto, v'è da chiedersi a chi spetti la gestione di tali beni e risorse economiche per il periodo in cui la misura di congelamento produce i suoi effetti. A tal proposito, occorre distinguere a seconda che il bene sia gravato *"unicamente"* dalla misura di congelamento o sia invece sottoposto anche ad un provvedimento di sequestro o confisca adottato nell'ambito di procedimenti penali o amministrativi vertenti sugli stessi fatti.

Come espressamente previsto dall'art. 12 del d.lgs. n. 109/2007, nel primo caso provvede l'Agenzia del Demanio, la quale potrà affidarsi ad un amministratore per gli atti di ordinaria amministrazione e che dovrà consultare il Comitato di Sicurezza Finanziaria per gli atti di straordinaria amministrazione.

Nel caso in cui, invece, coesistano provvedimenti di diversa natura, spetterà all'autorità giudiziaria la gestione di quanto sottratto al destinatario della misura.

L'art. 12 del decreto, tuttavia, ammette delle deroghe, prevedendo che nel caso in cui la confisca disposta *"ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, ovvero ai sensi dell'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356"* sia divenuta definitiva, la gestione è di competenza dell'Agenzia del Demanio e che lo stesso accada ove venga annullato il provvedimento di sequestro o di confisca ma sia ancora efficace la misura di congelamento.

A tal proposito, infatti, la giurisprudenza di legittimità ha chiarito come in tali casi il dissequestro non implichi necessariamente la restituzione all'avente diritto, in quanto la misura del congelamento, ancora efficace e non incisa dall'atto di annullamento emesso in sede penale, dipende da un provvedimento dell'autorità governativa⁹.

Al contrario, nel caso in cui si sia provveduto alla cancellazione dalle liste o sia stata autorizzata l'esenzione dal congelamento, la procedura prevede che il Comitato di Sicurezza Finanziaria si rivolga al Nucleo speciale della polizia valutaria della Guardia di Finanza affinché questi ne dia comunicazione all'avente diritto, il quale, entro 180 giorni dalla ricezione della suddetta comunicazione, è invitato a ritirare i beni oggetto della misura.

⁹ Cfr. Cass. pen. sez. I, 4 dicembre 2008, n. 3718.

4.5. Ai sensi dell'art. 13 d.lgs. n. 109/2007, chiunque soggetto alle misure di congelamento di cui al decreto medesimo venga meno agli obblighi connessi agli effetti di tali misure - e dunque (i) compia operazioni di trasferimento, disposizione o utilizzo dei beni e/o delle risorse economiche "congelati" oppure (ii) metta a disposizione dei soggetti gravati dal provvedimento di congelamento fondi o risorse economiche - salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 ad euro 500.000.

Più in generale, l'ultimo comma della norma prevede poi che, ad eccezione dei casi in cui la condotta integri un reato, è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 500.000 euro qualsiasi violazione delle disposizioni restrittive previste dai regolamenti comunitari adottati al fine di prevenire, contrastare e reprimere il fenomeno del terrorismo internazionale, della proliferazione delle armi di distruzione di massa e l'attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, nonché di quelle previste in attuazione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU, nonché qualsiasi violazione degli obblighi di notifica o di richiesta delle autorizzazioni necessarie ad effettuare le operazioni.

Inoltre, considerata la clausola di riserva *"salvo che il fatto costituisca reato"*, occorre interrogarsi su quali potrebbero essere le fattispecie integrabili dalla condotta di violazione delle misure di congelamento. A tal proposito, parrebbe potersi configurare il reato di cui all'art. 650 cod. pen. recante *"Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità"* che punisce *"chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'ordine pubblico o d'igiene, [...] con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a 206 euro"*.

Si tratta, più nello specifico, di una norma di natura sussidiaria che trova applicazione, come più volte affermato anche dalla giurisprudenza di legittimità, quando il fatto non è previsto come reato da una specifica disposizione di legge. In particolare, ai sensi dell'art. 650 cod. pen., per provvedimento deve intendersi qualsiasi atto con cui qualsiasi autorità imponga una determinata condotta per ragioni di giustizia, di sicurezza pubblica, di ordine pubblico o di igiene.

Ai fini dell'(eventuale) applicabilità della fattispecie, tuttavia, dovrebbe prima accertarsi se il provvedimento del Ministero dell'economia e finanze che inserisca nelle "liste" i soggetti destinatari delle misure di congelamento possa rientrare tra i provvedimenti emessi per ragioni di sicurezza pubblica o ordine pubblico, le due tipologie di giustificazioni che più appaiono conferenti.

Ciò considerato, allora, pur nel silenzio della legge e della giurisprudenza sul punto, sembrerebbe consentito all'interprete ipotizzare che la violazione



delle misure di congelamento potrebbe integrare la fattispecie di cui all'art. 650 cod. pen..

Da ultimo, occorre segnalare come il decreto preveda altresì che, in caso di gravi e ripetute violazioni, sia comminata in aggiunta la sanzione della pubblicazione del decreto che irroga le sanzioni stesse su apposita sezione del sito web del Ministero dell'economia e delle finanze ovvero delle autorità di vigilanza del settore cui appartiene il soggetto sanzionato.