



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GIOVANNI PITRUZZELLA
presentate il 17 giugno 2021¹

Causa C-340/20

Bank Sepah
contro
Overseas Financial Limited,
Oaktree Finance Limited

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Cour de cassation (Corte di cassazione, Francia)]

«Rinvio pregiudiziale – Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive nei confronti dell'Iran – Regolamento (CE) n. 423/2007 – Congelamento di fondi di persone ed entità riconosciuti dal Consiglio dell'Unione europea come partecipanti alla proliferazione nucleare – Nozioni di “congelamento di fondi” e di “congelamento di risorse economiche” – Possibilità di applicare una misura conservativa su fondi e risorse economiche assoggettati a congelamento – Credito anteriore al congelamento dei fondi ed estraneo al programma nucleare e balistico iraniano»

I. Introduzione

1. Il creditore di una persona o di un'entità destinataria di misure di congelamento di fondi e di risorse economiche attuate nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea può, senza la previa autorizzazione dell'autorità nazionale competente, adottare misure conservative prive di effetto attributivo e che hanno la finalità di garantire il recupero dei propri crediti, come una garanzia reale giudiziaria o il sequestro conservativo sugli attivi congelati?

2. Detta questione inedita si pone nella presente causa, che riguarda l'interpretazione dell'articolo 1, lettere h) e j), e dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 423/2007 del Consiglio, del 19 aprile 2007, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran², nonché dei regolamenti (UE) n. 961/2010³ e n. 267/2012⁴ (in prosieguo: i «regolamenti successivi»).

¹ Lingua originale: il francese.

² GU 2007, L 103, pag. 1.

³ Regolamento del Consiglio, del 25 ottobre 2010, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga il regolamento (CE) n. 423/2007 (GU 2010, L 281, pag. 1).

⁴ Regolamento del Consiglio, del 23 marzo 2012, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga il regolamento (UE) n. 961/2010 (GU 2012, L 88, pag. 1).

3. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale è stata proposta dalla Cour de cassation (Corte di cassazione, Francia) nell'ambito di un contenzioso tra la Bank Sepah, una banca iraniana i cui attivi sono stati oggetto di una misura di congelamento di fondi e di risorse economiche, e due creditori di tale banca, la Overseas Financial Limited e la Oaktree Finance Limited. Essa fornisce alla Corte l'occasione di chiarire ulteriormente la portata delle nozioni di «congelamento di fondi» e di «congelamento di risorse economiche».

II. Contesto normativo

4. Nel contesto delle misure adottate per fare pressione sulla Repubblica islamica dell'Iran affinché ponga fine alle sue attività nucleari che presentano un rischio di proliferazione e allo sviluppo di sistemi di lancio di armi nucleari, il Consiglio dell'Unione europea ha attuato la risoluzione 1737 (2006) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (in prosieguo: il «Consiglio di sicurezza»), del 23 dicembre 2006 – che prevedeva il congelamento dei fondi e delle risorse economiche di persone ed entità che partecipano al programma nucleare o balistico dell'Iran – adottando la posizione comune 2007/140/PESC, del 27 febbraio 2007, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran⁵.

5. L'articolo 5, paragrafo 1, di detta posizione comune prevedeva il congelamento dei fondi e delle risorse economiche appartenenti alle persone ed entità indicate nell'allegato alla risoluzione 1737 (2006), o indicate in conformità di detta risoluzione, nonché di tutti i fondi e le risorse economiche posseduti, detenuti o controllati direttamente o indirettamente da tali persone o entità. Tali persone ed entità erano elencate all'allegato I di detta posizione comune.

6. L'elenco allegato alla risoluzione 1737 (2006) è stato aggiornato da diverse risoluzioni successive, in particolare dalla risoluzione 1747 (2007) del Consiglio di sicurezza, del 24 marzo 2007. In seguito a quest'ultima risoluzione, il Consiglio ha adottato la posizione comune 2007/246/PESC⁶.

7. Sulla base della posizione comune 2007/140, il Consiglio ha adottato il regolamento n. 423/2007.

8. L'articolo 1, lettere h) e j), di tale regolamento prevede quanto segue:

«Solo ai fini del presente regolamento, si applicano le seguenti definizioni:

(...)

h) “congelamento di fondi”: il divieto di movimentazione, trasferimento, modifica, utilizzo o gestione dei fondi o di accesso ad essi così da modificarne il volume, l'importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura, la destinazione o qualsiasi altro cambiamento che consente l'uso dei fondi, compresa la gestione di portafoglio;

(...)

⁵ GU 2007, L 61, pag. 49.

⁶ Posizione comune del 23 aprile 2007, che modifica la posizione comune 2007/140 (GU 2007, L 106, pag. 67).

j) “congelamento di risorse economiche”: il divieto del loro utilizzo al fine di ottenere fondi, beni o servizi in qualsiasi modo, compresi, a titolo meramente esemplificativo, la vendita, l'affitto o la costituzione di diritti reali di garanzia (...)».

9. L'articolo 7 di detto regolamento dispone quanto segue:

«1. Sono congelati tutti i fondi e le risorse economiche posseduti, detenuti o controllati da persone, entità e organismi elencati nell'allegato IV o appartenenti agli stessi. (...)

(...)

3. Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione, direttamente o indirettamente, delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi di cui agli allegati IV e V o utilizzato a loro beneficio.

4. È vietato partecipare, consapevolmente e deliberatamente, ad attività aventi l'obiettivo o il risultato di eludere, direttamente o indirettamente, le misure di cui ai paragrafi 1, 2 e 3».

10. A termini dell'articolo 8 dello stesso regolamento:

«In deroga all'articolo 7, le autorità competenti degli Stati membri, indicate nei siti web elencati nell'allegato III, possono autorizzare che taluni fondi o risorse economiche congelati siano sbloccati a condizione che:

a) i fondi o le risorse economiche siano oggetto di un vincolo di natura giudiziaria, amministrativa o arbitrale sorto prima della data in cui la persona, entità o gruppo di cui all'articolo 7 è stato designato dal Comitato per le sanzioni, dal Consiglio di sicurezza o dal Consiglio o di una decisione di natura giudiziaria, amministrativa o arbitrale resa prima di tale data;

(...)».

11. Il regolamento (CE) n. 441/2007 della Commissione, del 20 aprile 2007, che modifica il regolamento n. 423/2007⁷, ha incluso la Bank Sepah nell'elenco di cui all'allegato IV del regolamento n. 423/2007.

12. Il regolamento n. 423/2007 è stato poi sostituito dal regolamento n. 961/2010, al quale è succeduto il regolamento n. 267/2012, che è attualmente in vigore. L'articolo 1, lettere h) e i), e gli articoli 16 e 17 del regolamento n. 961/2010, nonché l'articolo 1, lettere j) e k), e gli articoli 23 e 24 del regolamento n. 267/2012 sono sostanzialmente identici all'articolo 1, lettere h) e j), e agli articoli 7 e 8 del regolamento n. 423/2007. La Bank Sepah è iscritta nell'elenco di cui all'allegato VII del regolamento n. 961/2010 e all'allegato VIII del regolamento n. 267/2012. Per brevità, nel resto delle mie conclusioni farò riferimento solo alle disposizioni del regolamento n. 423/2007, fermo restando che le stesse considerazioni giuridiche si applicano alle corrispondenti disposizioni dei regolamenti successivi.

⁷ GU 2007, L 104, pag. 28.

III. Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

13. A seguito della risoluzione 1747 (2007), attuata dalla posizione comune 2007/246 e dal regolamento n. 441/2007, la Bank Sepah è stata iscritta nell'elenco delle entità coinvolte in attività relative a missili nucleari o balistici, i cui attivi dovevano essere congelati.

14. Con sentenza del 26 aprile 2007, la cour d'appel de Paris (Corte d'appello di Parigi, Francia) ha condannato la Bank Sepah a versare alla Overseas Financial e alla Oaktree Finance il controvalore in euro, rispettivamente, di 2 500 000 dollari USA (USD) (circa EUR 2 050 000) e di USD 1 500 000 (circa EUR 1 230 000), maggiorati di interessi al tasso legale a decorrere da detta sentenza.

15. Dopo aver ottenuto pagamenti parziali, il 2 dicembre 2011 la Overseas Financial e la Oaktree Finance hanno chiesto al Ministro dell'Economia (Francia) di autorizzare, ai sensi dell'articolo 8 del regolamento n. 423/2007, lo sblocco del saldo rimanente. Non avendo ricevuto risposta dal ministro, la Overseas Financial e la Oaktree Finance hanno presentato un ricorso per l'annullamento del rifiuto implicito della loro richiesta. Il tribunal administratif de Paris (Tribunale amministrativo di Parigi, Francia) ha respinto tale ricorso con la motivazione che qualsiasi sblocco a norma dell'articolo 8 di detto regolamento doveva riguardare una decisione emessa prima del 23 dicembre 2006, data di adozione della risoluzione 1737 (2006), mentre la condanna al pagamento nei confronti della Bank Sepah era intervenuta successivamente a tale data.

16. Tenuto conto del fatto che, a seguito della cancellazione della Bank Sepah dall'elenco delle entità soggette alle misure restrittive, avvenuto il 23 gennaio 2016⁸, non era più richiesta alcuna autorizzazione amministrativa per ottenere il pagamento dovuto, il 21 ottobre 2016, la Cour administrative d'appel de Paris (Corte amministrativa d'appello di Parigi, Francia), adita di un appello, ha pronunciato il non luogo a statuire nel merito⁹.

17. Il 17 maggio 2016, la Overseas Financial e la Oaktree Finance notificavano ingiunzioni di pagamento nei confronti della Bank Sepah e successivamente, non avendo ricevuto alcun pagamento, il 5 luglio 2016 procedevano al pignoramento di crediti, di diritti sociali e valori mobiliari. Con sentenza del 9 gennaio 2017, il giudice dell'esecuzione ha convalidato tali pignoramenti nonché il loro importo, comprensivo degli interessi previsti dalla sentenza della Corte d'appello di Parigi del 26 aprile 2007. La Bank Sepah ha appellato tale decisione, sostenendo di non potere essere ritenuta responsabile del pagamento degli interessi, in quanto le era stato impedito di pagare il suo debito per cause di forza maggiore derivanti dal congelamento dei suoi attivi a norma del regolamento n. 423/2007, il che avrebbe di conseguenza comportato la sospensione della maturazione degli interessi.

18. Con sentenza dell'8 marzo 2018, la cour d'appel de Paris (Corte d'appello di Parigi, Francia), da un lato, ha respinto l'appello della Bank Sepah e, dall'altro, ha rilevato che, per contro, alle circostanze di causa si applicava un termine di prescrizione di cinque anni. Infatti, secondo detta Corte d'appello, nulla avrebbe vietato alla Overseas Financial e alla Oaktree Finance di adottare

⁸ V. articolo 1 del regolamento di esecuzione (UE) 2016/74 del Consiglio, del 22 gennaio 2016, che attua il regolamento n. 267/2012 concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran (GU 2016, L 16, pag. 6)

⁹ A seguito di un appello avverso la decisione del tribunal administratif de Paris (tribunale amministrativo di Parigi, Francia) dinanzi alla cour administrative d'appel de Paris (Corte amministrativa d'appello di Parigi, Francia), detto giudice ha sottoposto alla Corte una questione pregiudiziale vertente sulla validità dell'articolo 17 del regolamento n. 961/2010, formulato, in sostanza, in modo identico all'articolo 8 del regolamento n. 423/2007. A seguito della cancellazione della Bank Sepah dall'elenco delle entità soggette alle misure restrittive, la Corte ha disposto il non luogo a statuire con ordinanza del 23 marzo 2016, Overseas Financial e Oaktree Finance (C-319/15, non pubblicata, EU:C:2016:268).

misure di esecuzione a fini conservativi, le quali avrebbero potuto interrompere la prescrizione. Poiché siffatte misure non erano state promosse prima delle ingiunzioni di pagamento del 17 maggio 2016, detta corte d'appello ha dichiarato che gli interessi che la Overseas Financial e la Oaktree Finance potevano pretendere dovevano, di conseguenza, essere limitati a quelli maturati a far data dal 17 maggio 2011, vale a dire cinque anni prima di dette ingiunzioni.

19. Sia la Bank Sepah che la Overseas Financial e la Oaktree Finance hanno proposto ricorso per cassazione dinanzi al giudice del rinvio. In particolare, la Overseas Financial e la Oaktree Finance contestano la parte della sentenza d'appello relativa alla prescrizione di cinque anni con riferimento agli interessi.

20. Per quanto riguarda tale questione, il giudice del rinvio ritiene che l'esito della controversia principale dipenda dalla questione se la Overseas Financial e la Oaktree Finance avrebbero potuto interrompere la prescrizione applicando una misura conservativa o esecutiva sugli attivi della Bank Sepah assoggettati a congelamento.

21. A tal riguardo, il giudice del rinvio osserva che né il regolamento n. 423/2007 né i regolamenti successivi non contengono alcuna disposizione che impedisca espressamente a un creditore di adottare una misura conservativa o esecutiva sui beni del suo debitore sottoposti a congelamento e che, alla luce della definizione della nozione di «congelamento di fondi» contenuta in detti regolamenti, non è possibile escludere l'adozione, a carico di attivi congelati, di misure che non ricadono in nessuno dei divieti previsti. Secondo detto giudice, si pone la questione se possano essere adottate sugli attivi congelati senza previa autorizzazione misure che non spiegano un effetto attributivo, come i sequestri conservativi e le garanzie reali giudiziarie previsti dal codice delle procedure civili di esecuzione francese (in prosieguo: il «codice delle procedure civili di esecuzione»)¹⁰.

22. Il giudice del rinvio si chiede, in primo luogo, se, malgrado l'assenza di effetto attributivo, i sequestri conservativi e le garanzie reali giudiziarie non comportino una modifica della «destinazione» dei fondi che ne sono oggetto ai sensi della definizione di congelamento di fondi contenuta nel regolamento n. 423/2007 e nei regolamenti successivi e, in termini più generali, se essi non siano idonei a consentire un «utilizzo» dei fondi e delle risorse economiche che ne sono oggetto, ai sensi di detti regolamenti.

23. Il giudice del rinvio rileva che tali misure, assicurando a chi le adotta di essere soddisfatto in via prioritaria sui beni, diritti e crediti ipotecati, pignorati o sottoposti a sequestro conservativo una volta revocato il congelamento, potrebbero in effetti essere considerate come idonee a indurre un operatore economico a stipulare contratti con la persona o l'entità i cui attivi sono sottoposti a congelamento, il che equivarrebbe all'utilizzo da parte di quest'ultima del valore economico dei propri attivi qualificati come fondi, o all'ottenimento, grazie al valore economico dei propri attivi qualificati come risorse economiche, di fondi, beni o servizi.

¹⁰ Ai sensi dell'articolo 523 del codice dei procedimenti civili di esecuzione, il *sequestro conservativo* di crediti ha l'effetto di una consegna come previsto all'articolo 2350 del code civil (codice civile francese) che comporta la destinazione speciale del bene sequestrato e il diritto a soddisfarsi, con preferenza rispetto agli altri creditori, su un bene mobile o su un insieme di beni mobili, presenti o futuri. Il giudice del rinvio rileva che i sequestri conservativi sono privi di effetto attributivo in quanto i beni, i crediti e i diritti sottoposti a sequestro restano nel patrimonio del debitore. Ai sensi dell'articolo 531 del medesimo codice, può essere costituita una *garanzia reale giudiziaria* sugli immobili (ipoteca), sui beni aziendali, sulle azioni, sulle quote sociali e sui valori mobiliari (pegno); ai sensi del medesimo articolo, i beni gravati da una garanzia reale giudiziaria restano alienabili. La garanzia reale giudiziaria comporta che, in caso di cessione dei beni e dei diritti su cui è costituita, il credito vantato dal soggetto che ha costituito la garanzia sia soddisfatto in via prioritaria con il prezzo della cessione. Secondo il giudice del rinvio, tale misura conservativa, al pari del sequestro conservativo, è priva di effetto attributivo in quanto non comporta alcun obbligo di alienazione in capo al titolare dei beni o dei diritti interessati e non pregiudica il suo diritto di scegliere il cessionario.

24. In secondo luogo, il giudice del rinvio osserva che, nella specie, non sembrerebbe tuttavia sussistere un tale rischio, posto che la Overseas Financial e la Oaktree Finance cercano di recuperare un credito accertato mediante una decisione giudiziaria posteriore al congelamento degli attivi della Bank Sepah e fondato su una causa al tempo stesso estranea al programma nucleare e balistico iraniano e anteriore all'adozione di tale congelamento. Secondo detto giudice, si pone quindi la questione se la possibilità di attuare, senza preventiva autorizzazione, una misura su attivi oggetto di congelamento vada valutata esclusivamente sulla base della natura della misura di cui trattasi, senza considerare le circostanze specifiche del caso o se, al contrario, occorra tener conto di dette specificità.

25. Alla luce di queste considerazioni, la Cour de cassation (Corte di cassazione) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se l'articolo 1, lettere h) e j), e l'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento [n. 423/2007], l'articolo 1, lettere i) e h), e l'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento [n. 961/2010] nonché l'articolo 1, lettere k) e j), e l'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento [n. 267/2012] debbano essere interpretati nel senso che, in mancanza della preventiva autorizzazione dell'autorità nazionale competente, essi ostano all'attuazione, sui beni sottoposti a congelamento, di una misura priva di effetto attributivo, come una garanzia reale giudiziaria o un sequestro conservativo previsti dal codice delle procedure civili di esecuzione francese.
- 2) Se rilevi, ai fini della risposta alla prima questione, la circostanza che la causa del credito da recuperare nei confronti della persona o dell'entità i cui beni sono sottoposti a congelamento sia estranea al programma nucleare e balistico iraniano e anteriore alla [risoluzione 1737 (2006)]».

IV. Analisi giuridica

A. Sulla prima questione pregiudiziale

26. Con la sua prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se le nozioni di «congelamento di fondi» e di «congelamento di risorse economiche», quali previste nel regolamento n. 423/2007 e nei regolamenti successivi, debbano essere interpretate nel senso che ostano a che venga adottata su attivi congelati, senza previa autorizzazione dell'autorità nazionale competente, una misura priva di effetto attributivo, quale una garanzia giudiziaria reale o un sequestro conservativo di diritto francese.

27. Le parti che hanno presentato osservazioni dinanzi alla Corte hanno posizioni diverse quanto alla soluzione da dare a tale questione. Da un lato, il governo francese nonché la Overseas Financial e la Oaktree Finance sostengono che sarebbe necessaria un'autorizzazione dell'autorità competente prima di poter adottare, su attivi congelati, una misura conservativa come quelle considerate dal giudice del rinvio. Dall'altro lato, la Bank Sepah ritiene che tali misure conservative possano essere adottate su attivi congelati senza alcuna previa autorizzazione da parte dell'autorità competente. La Commissione europea, dal canto suo, ritiene che non sia necessaria un'autorizzazione preventiva dell'autorità competente per poter adottare misure conservative su attivi congelati come quelle considerate dal giudice del rinvio, ma che la parte che intenda adottare siffatte misure sarebbe tenuta ad informare preventivamente e sistematicamente tale autorità.

28. La risposta alla prima questione sollevata dal giudice del rinvio presuppone che si interpretino, per determinarne la portata, le nozioni di «congelamento di fondi» e di «congelamento di risorse economiche» come definite all'articolo 1, lettere h) e j), del regolamento n. 423/2007 e alle corrispondenti disposizioni dei regolamenti successivi. L'interpretazione di tali disposizioni deve avere lo scopo di verificare se misure conservative prive di effetto attributivo, come quelle considerate dal giudice del rinvio, rientrino nell'ambito di applicazione di tali nozioni.

29. A tal proposito, ricordo che, per giurisprudenza consolidata, nell'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto, degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte e, ove opportuno, della sua genesi¹¹.

30. Per quanto riguarda l'interpretazione letterale delle disposizioni di cui trattasi, occorre osservare che, come rilevato dal giudice del rinvio, né il regolamento n. 423/2007 né i regolamenti successivi contengono un divieto espresso di adottare misure conservative su fondi o risorse sottoposti a congelamento. In tali regolamenti, tuttavia, le nozioni di «congelamento di fondi» e di «congelamento di risorse economiche» sono definite in modo particolarmente ampio, in modo da bloccare nella massima misura possibile gli attivi delle persone elencate alla data della loro designazione.

31. Così, per quanto riguarda, in primo luogo, la nozione di «congelamento di fondi», essa si riferisce al «divieto di movimentazione, trasferimento, modifica, utilizzo o gestione dei fondi o di accesso ad essi così da modificarne il volume, l'importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura, la destinazione o qualsiasi altro cambiamento che consente l'uso dei fondi, compresa la gestione di portafoglio».

32. Da questa definizione si evince chiaramente che il congelamento di fondi osta non solo alle misure in grado di alterare la portata del patrimonio delle persone ed entità sanzionate, ma anche alle operazioni aventi ad oggetto tali fondi che ne modificano esclusivamente la natura o la destinazione. Risulta quindi che tale definizione include nella nozione di «congelamento di fondi» misure prive di effetto attributivo, in quanto esse non presuppongono né un cambiamento della proprietà né un cambiamento del possesso dei fondi interessati.

33. Quanto ai mezzi previsti per escludere tali misure, sono definiti estensivamente, in quanto includono «il divieto di movimentazione, trasferimento, modifica, utilizzo o gestione» dei fondi. L'utilizzo [nella versione francese] del pronome indefinito «tout» [«qualsiasi»] è, a mio avviso, un indizio dell'intenzione del legislatore dell'Unione di qualificare in modo molto ampio la definizione della nozione di «congelamento di fondi».

34. Ne consegue che la definizione della nozione di «congelamento di fondi» è formulata in modo tale da ricomprendere qualsiasi utilizzo di fondi che abbia come conseguenza, tra l'altro, la modifica della destinazione di tali fondi, vale a dire il loro impiego, uso o finalità, senza tuttavia trasferire la proprietà o anche il possesso dei fondi medesimi. Essa riguarda quindi anche misure di utilizzo dei fondi prive di effetto attributivo.

¹¹ V., segnatamente, sentenza del 14 maggio 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punto 113 e giurisprudenza ivi citata).

35. Per quanto riguarda, poi, la nozione di «congelamento di risorse economiche», essa è definita, all'articolo 1, lettera j), del regolamento n. 423/2007 e alle corrispondenti disposizioni dei regolamenti successivi, come «il divieto del loro utilizzo al fine di ottenere fondi, beni o servizi in qualsiasi modo, compresi, a titolo meramente esemplificativo, la vendita, l'affitto o la costituzione di diritti reali di garanzia».

36. Dalla formulazione stessa di tale disposizione risulta che il legislatore dell'Unione ha inteso definire anche la nozione di «congelamento di risorse economiche» in modo sufficientemente ampio, come risulta dall'impiego dei termini «qualsiasi azione» [(«toute action»)], nella versione francese] e «in qualsiasi modo».

37. Inoltre, tale definizione contiene un elenco – fornito espressamente a titolo di esempio e pertanto non tassativo – delle misure che non possono essere attuate su risorse economiche; risulta esplicitamente dalla disposizione di cui trattasi che «la costituzione di diritti reali di garanzia» è una di tali misure. Orbene, come hanno rilevato il governo francese nonché la Overseas Financial e la Oaktree Finance, la costituzione di un diritto reale di garanzia [sotto forma di ipoteca] comporta – nel diritto francese ma anche nel diritto di altri Stati membri¹² – la costituzione di una garanzia immobiliare, di fonte legale, contrattuale o giudiziale, che conferisce al creditore che ne beneficia un diritto di priorità accompagnato da un diritto di sequela, ma che non comporta alcun trasferimento della proprietà o del possesso dell'immobile gravato. Si tratta quindi di una misura priva di effetto attributivo.

38. Dall'analisi letterale delle disposizioni di cui trattasi risulta che esse definiscono le nozioni di «congelamento di fondi» e di «congelamento di risorse economiche» in maniera molto ampia, al fine di includere in tali nozioni la gamma più ampia possibile di operazioni economiche sui fondi e sulle risorse economiche oggetto del congelamento. Le definizioni di tali nozioni contenute in dette disposizioni riguardano inoltre esplicitamente misure prive di effetto attributivo.

39. L'esigenza di un'interpretazione estensiva delle nozioni di «congelamento di fondi» e di «congelamento delle risorse economiche», che non esclude dal loro ambito di applicazione le misure adottate sui fondi e sulle risorse economiche assoggettati a congelamento prive di effetto attributivo, è del resto confermata dall'analisi contestuale e dagli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 423/2007 e dai regolamenti successivi.

40. Infatti, da un punto di vista contestuale, una siffatta interpretazione estensiva è coerente con l'estesa portata della formulazione dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 423/2007 e delle corrispondenti disposizioni dei regolamenti successivi, dirette a congelare tutti i fondi e le risorse economiche delle persone ed entità interessate.

¹² V. articoli 2393 e seguenti del codice civile francese. V. anche, a titolo di esempio, per quanto riguarda il diritto italiano, l'articolo 2808 e seguenti del codice civile; per quanto riguarda il diritto spagnolo, gli articoli 1874 e seguenti del Código Civil (codice civile), nonché articoli 104 e seguenti della Ley Hipotecaria (legge sull'ipoteca) e, per quanto riguarda il diritto tedesco, articoli 1113 e seguenti del Bürgerliches Gesetzbuch (codice civile).

41. Essa è altresì coerente con l'ampia portata riconosciuta dalla Corte alle nozioni, da un lato, di «fondi e risorse economiche»¹³ e, dall'altro, di «messa a disposizione»¹⁴, nella sua giurisprudenza relativa all'attuazione delle misure restrittive adottate nei confronti delle persone fisiche e giuridiche interessate dalle misure di congelamento di fondi e di risorse economiche.

42. Pertanto, per quanto riguarda la nozione di «fondi e risorse economiche», risulta da giurisprudenza costante della Corte che essa presenta un ampio significato, includendo i proventi di qualsiasi natura, indipendentemente dal modo in cui siano stati acquisiti¹⁵.

43. Per quanto riguarda l'espressione «messo a disposizione», risulta dalla giurisprudenza costante della Corte che anch'essa presenta un'accezione ampia, che ricomprende ogni atto il cui compimento sia necessario per consentire a una persona, a un gruppo o a un'entità oggetto di una misura di congelamento di fondi o di risorse economiche di ottenere effettivamente il potere di disporre pienamente dei fondi, degli altri attivi finanziari o delle risorse economiche di cui trattasi¹⁶.

44. Inoltre, l'interpretazione estensiva di cui al precedente paragrafo 39 si rende necessaria alla luce dell'esigenza di prevenire qualsiasi elusione indicata all'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento n. 423/2007¹⁷.

45. Da un punto di vista teleologico, l'interpretazione estensiva delle nozioni di «congelamento di fondi» e di «congelamento di risorse economiche», di cui al precedente paragrafo 39, è coerente con gli obiettivi dei regolamenti che attuano misure restrittive di congelamento degli attivi e, specificamente, con lo scopo perseguito dai regolamenti n. 423/2007 e dai regolamenti successivi, nell'ambito delle misure restrittive adottate nei confronti dell'Iran.

46. Infatti, da un lato, in generale, la Corte ha indicato che l'obiettivo dei regimi di congelamento dei beni delle persone o delle entità che si sospetta siano implicate in attività contemplate da detti regimi è quello di impedire che tali persone abbiano accesso a risorse economiche o finanziarie, indipendentemente dalla loro natura, che esse possano utilizzare per sostenere tali attività¹⁸. In tale prospettiva, le misure restrittive devono essere concepite in modo tale da avere un massimo impatto sui soggetti di cui si vuole influenzare il comportamento¹⁹.

¹³ Definita all'articolo 1, lettere g) e i), del regolamento n. 423/2007. V. anche articolo 1, lettere f) e j), del regolamento n. 961/2010 e articolo 1, lettere h) e l), del regolamento n. 267/2012.

¹⁴ Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, del regolamento n. 423/2007, «[n]essun fondo o risorsa economica è messo a disposizione, direttamente o indirettamente, delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi di cui agli allegati IV e V o utilizzato a loro beneficio». V. anche gli articoli 16, paragrafo 3, del regolamento n. 961/2010 e 23, paragrafo 3, del regolamento n. 267/2012, che contengono una disposizione equivalente.

¹⁵ V., per analogia, sentenze del 29 giugno 2010, E F (C550/09, EU:C:2010:382, punto 69), e del 17 gennaio 2019, SH (C168/17, EU:C:2019:36, punto 53).

¹⁶ V., per analogia, sentenze dell'11 ottobre 2007, Möllendorf e Möllendorf-Niehuus, (C-117/06, EU:C:2007:596, punti 50 e 51), del 29 giugno 2010, E F (C550/09, EU:C:2010:382, punti 66 e 67), e del 21 dicembre 2011, Afrasiabi e a. (C-72/11, EU:C:2011:874, punto 40).

¹⁷ Su questa esigenza, v. sentenza del 21 dicembre 2011, Afrasiabi e a. (C-72/11, EU:C:2011:874, punto 62 e giurisprudenza ivi citata).

¹⁸ V., ad esempio, in tal senso e per analogia, sentenze del 3 settembre 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione (C402/05 P e C415/05 P, EU:C:2008:461, punto 169), e del 29 aprile 2010, M e a. (C-340/08, EU:C:2010:232, punto 54).

¹⁹ V., al riguardo, il punto 6 dei Principi di base sul ricorso a misure restrittive adottato dal Consiglio dell'Unione europea il 7 giugno 2004, 10198/1/2004 disponibile all'indirizzo: <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions/>.

47. Dall'altro lato, per quanto riguarda specificamente gli obiettivi del regolamento n. 423/2007 e dei regolamenti successivi, occorre rilevare che essi garantiscono l'attuazione della posizione comune 2007/140, adottata per realizzare nell'Unione europea gli obiettivi della risoluzione 1737 (2006), e mirano quindi ad attuare quest'ultima²⁰.

48. Orbene, tanto la risoluzione 1737 (2006) quanto la posizione comune 2007/140²¹ indicano in modo inequivocabile che le misure restrittive adottate nei confronti della Repubblica islamica dell'Iran hanno una vocazione preventiva nel senso che esse mirano a evitare lo sviluppo della proliferazione nucleare facendo pressione su tale Stato affinché ponga fine alle sue attività che presentano un rischio di proliferazione nucleare²².

49. Le misure di congelamento di fondi e di risorse economiche mirano quindi ad evitare che l'attività interessata da una misura di congelamento possa essere utilizzata per procurare fondi, beni o servizi che possono contribuire alla proliferazione nucleare in Iran, che la risoluzione 1737 (2006), la posizione comune 2007/140 e il regolamento n. 423/2007 mirano a contrastare²³.

50. Per ottenere tali obiettivi, è dunque non soltanto legittimo, ma anche indispensabile, che la definizione di «congelamento di fondi» e di «congelamento di risorse economiche» ricevano un'interpretazione ampia, perché si tratta di impedire qualsiasi utilizzo degli attivi congelati che consenta di eludere i regolamenti in questione e di sfruttare le lacune del sistema²⁴.

51. Di conseguenza, tanto l'obiettivo perseguito dal regolamento n. 423/2007 e dai regolamenti successivi, quanto la necessità di assicurare l'effetto utile dei citati regolamenti nella lotta contro la proliferazione nucleare in Iran militano in favore di un'interpretazione estensiva delle nozioni di «congelamento di fondi» e di «congelamento di risorse economiche» che non escluda dal loro ambito di applicazione le misure conservative prive di effetto attributivo²⁵. Al contrario, un'interpretazione restrittiva delle nozioni di «congelamento di fondi» e di «congelamento di risorse economiche», che consenta l'attuazione, senza previa autorizzazione, di tali misure conservative prive di effetto attributivo rischierebbe di compromettere l'efficacia delle misure restrittive di congelamento, nonché il loro effetto utile.

52. Nel caso di specie, spetta al giudice del rinvio stabilire, in concreto, se le misure da esso considerate, vale a dire la garanzia reale giudiziaria e il sequestro conservativo, come previste dal diritto nazionale, rientrano tra le misure conservative prive di effetto attributivo incluse nell'ambito di applicazione delle nozioni di «congelamento di fondi» e di «congelamento di risorse economiche», con la conseguenza che esse non possono essere adottate senza previa autorizzazione dell'autorità nazionale competente.

²⁰ V. il terzo considerando del regolamento n. 432/2007, nonché il considerando 4 del regolamento n. 961/2010 e il considerando 25 del regolamento n. 267/2012. Risulta dalla giurisprudenza che, pertanto, occorre tener conto del testo e dell'oggetto di detta risoluzione 1737 (2006) ai fini dell'interpretazione di detti regolamenti. V., per analogia, sentenza del 16 novembre 2011, *Bank Melli Iran/Consiglio* (C-548/09 P, EU:C:2011:735, punti 102 e 103).

²¹ V., in particolare, punti 2 e 12 della risoluzione 1737 (2006), nonché i considerando 1 e 9 della posizione comune 2007/140.

²² V., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2011, *Afrasiabi e a.* (C-72/11, EU:C:2011:874, punto 44).

²³ V., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2011, *Afrasiabi e a.* (C-72/11, EU:C:2011:874, punto 46).

²⁴ V., in tal senso, paragrafo 48 delle conclusioni presentate dall'avvocato generale Bot nella causa *Afrasiabi e a.* (C-72/11, EU:C:2011:737).

²⁵ V., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2011, *Afrasiabi e a.* (C-72/11, EU:C:2011:874, punto 54).

53. A tal proposito, tuttavia, risulta dalla giurisprudenza che, nel quadro della cooperazione giudiziaria istituita dall'articolo 267 TFUE, la Corte può, in base al contenuto del fascicolo, fornire al giudice nazionale gli elementi d'interpretazione del diritto dell'Unione che possano essergli utili per la valutazione degli effetti delle varie disposizioni di quest'ultimo²⁶. In tali circostanze, mi sembrano pertinenti le osservazioni che seguono.

54. In primo luogo, dalle considerazioni che precedono risulta che il fatto che le misure conservative oggetto della presente questione pregiudiziale siano prive di effetto attributivo non osta all'applicazione delle nozioni di «congelamento di fondi» e di «congelamento di risorse economiche» di cui al regolamento n. 423/2007.

55. In secondo luogo, dalle informazioni fornite dal giudice del rinvio sembra emergere che le misure conservative in oggetto danno luogo a una modifica della destinazione dei fondi sui quali sono applicate le misure conservative.

56. Infatti, da un lato, come rilevato da detto giudice, nel diritto francese i sequestri conservativi comportano la destinazione speciale dei beni sequestrati e il diritto a soddisfarsi con preferenza rispetto agli altri creditori, su un bene mobile o su un insieme di beni mobili, presenti o futuri. Orbene, così concepita, tale misura conservativa sembra bloccare la destinazione dei beni sequestrati.

57. Dall'altro lato, il giudice del rinvio rileva che la garanzia reale giudiziaria, al pari del sequestro conservativo, ha per effetto che, in caso di cessione dei beni e dei diritti sui cui è costituita, il credito vantato dal soggetto che ha costituito la garanzia sia soddisfatto in via prioritaria con il prezzo della cessione.

58. Così, si può ritenere che gli attivi oggetto di una garanzia reale giudiziaria, essendo soggetti ad un diritto di priorità, sono destinati a soddisfare il credito garantito. Di conseguenza, sembra che anche la garanzia reale giudiziaria comporti una modifica della destinazione dei fondi sottoposti a congelamento.

59. In terzo luogo, poiché i sequestri conservativi e le garanzie reali giudiziarie aventi ad oggetto attivi congelati permettono al creditore di assicurarsi il pagamento non appena le condizioni per lo svincolo di tali fondi o risorse economiche siano soddisfatte, tali misure sembrano essere altresì di natura tale da costituire un utilizzo degli attivi sui quali possono essere costituite.

60. Infatti, poiché tali misure garantiscono alla persona che li attua di soddisfarsi con priorità una volta liberati gli attivi, un operatore economico potrebbe decidere di contrarre con la persona o l'entità i cui attivi sono congelati considerando che la possibilità di applicare misure conservative costituisce, in una certa misura, una garanzia quanto al pagamento del contratto concluso con detta persona o entità.

61. Pertanto, siffatte misure conservative sembrano idonee a consentire alla persona o all'entità sanzionata di sfruttare il valore economico dei suoi attivi congelati, il che può essere considerato come un utilizzo dei suoi fondi congelati, o un utilizzo delle sue risorse economiche congelate al fine di ottenere capitali, beni o servizi.

²⁶ V., in tal senso, sentenza del 16 luglio 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, punto 71).

62. In quarto luogo, occorre rilevare che le garanzie reali giudiziarie hanno effetti molto simili a quelli di un'ipoteca, in quanto esse, pur essendo prive di effetti attributivi, conferiscono al creditore il diritto di soddisfarsi in via prioritaria sul prezzo di vendita. Orbene, come rilevato al paragrafo 37 delle presenti conclusioni, l'articolo 1, lettera j), del regolamento n. 423/2007 e le corrispondenti disposizioni dei regolamenti successivi menzionano la costituzione di diritti reali di garanzia su una risorsa economica come una delle azioni espressamente vietate dal congelamento di dette risorse.

63. In conclusione, da tutte le considerazioni che precedono discende che, a mio avviso, occorre rispondere alla prima questione pregiudiziale sollevata dal giudice del rinvio nel senso che l'articolo 1, lettere h) e j), e l'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 423/2007, l'articolo 1, lettere i) e h), e l'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento n. 961/2010, nonché l'articolo 1, lettere k) e j), e l'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento n. 267/2012, devono essere interpretati nel senso che ostano a che siano adottate su fondi o risorse economiche sottoposti a congelamento, senza la previa autorizzazione dell'autorità nazionale competente, misure conservative prive di effetto attributivo. Spetta al giudice del rinvio stabilire, in concreto, se la garanzia reale giudiziaria e il sequestro conservativo, quali previsti dal diritto nazionale, rientrino tra le misure conservative prive di effetto attributivo per le quali è richiesta una previa autorizzazione dell'autorità nazionale competente.

B. Sulla seconda questione pregiudiziale

64. Con la seconda questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede se la circostanza che la causa del credito da recuperare nei confronti della persona o entità assoggettate a congelamento degli attivi sia estranea al programma nucleare e balistico iraniano e precedente alla risoluzione 1737 (2006) sia rilevante ai fini della risposta alla prima questione pregiudiziale.

65. Il giudice del rinvio rileva, infatti, che, sebbene la causa del credito in questione sia costituita da una decisione giudiziaria successiva al congelamento degli attivi della Bank Sepah, tale causa è estranea al tempo stesso al programma nucleare e balistico iraniano e precedente all'applicazione di tale congelamento.

66. A tal riguardo, occorre anzitutto rilevare che né l'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 423/2007, né le corrispondenti disposizioni dei regolamenti successivi, operano una distinzione, in caso di congelamento di fondi e di risorse economiche, in funzione della causa dell'utilizzo da parte della persona interessata degli attivi congelati e, in particolare, in funzione della causa del credito da recuperare presso la persona oggetto di tali misure restrittive.

67. Inoltre, le definizioni di «congelamento di fondi» e di «congelamento di risorse economiche» di cui all'articolo 1, lettere h) e j), del regolamento n. 423/2007 e alle corrispondenti disposizioni dei regolamenti successivi fanno distinzioni in base alla causa di tale credito.

68. In tali circostanze, la possibilità di attuare una misura su attivi congelati, come una misura conservativa, deve, a mio avviso, essere valutata in funzione dei soli effetti giuridici che tale misura produce, analizzati alla luce del testo dei regolamenti pertinenti. Essa non può, invece, essere valutata in funzione delle caratteristiche specifiche del credito che detta misura mira a tutelare.

69. Infatti, la risposta alla prima questione pregiudiziale, da me esposta ai paragrafi da 26 a 63 delle presenti conclusioni, deriva dalla natura e dagli effetti del congelamento di fondi e di risorse economiche, da un lato, e dalle misure conservative previste, dall'altro, non essendo state rilevanti nell'analisi le caratteristiche o la natura del credito in questione.

70. Del resto, come giustamente rilevato dal governo francese nelle sue osservazioni, valutare la misura prevista non in base agli effetti giuridici che essa produce, bensì alla luce della natura o delle caratteristiche specifiche del credito che detta misura mira a tutelare rischierebbe di essere una fonte di grave incertezza per gli operatori economici e per le autorità di controllo.

71. Infatti, gli istituti depositari dei conti delle persone e delle entità interessate da una misura di congelamento potrebbero trovarsi nell'impossibilità di determinare se la misura conservativa di cui sono destinatari sia legittima, giacché tale valutazione dipenderebbe dalla natura del credito che la misura mira a tutelare e dai rapporti tra il richiedente la misura e la persona oggetto del congelamento degli attivi. Una siffatta situazione di incertezza potrebbe comportare un contenzioso di ampia portata dinanzi ai giudici nazionali.

72. Il regolamento n. 423/2007 e i regolamenti successivi hanno del resto previsto ed indicato nel dettaglio le condizioni tassative in presenza delle quali le autorità nazionali competenti potrebbero autorizzare talune misure il cui effetto è contrario al congelamento degli attivi – come le misure conservative.

73. Gli articoli 8 e seguenti del regolamento n. 423/2007 e le corrispondenti disposizioni dei regolamenti successivi sono quindi le uniche basi giuridiche che consentono di autorizzare tale scongelamento. Le deroghe che sono chiaramente elencate devono essere interpretate restrittivamente, nel senso che una persona che non si trovi in alcuna delle condizioni previste da tali disposizioni non può pretendere di adottare misure che violino le disposizioni in materia di congelamento di fondi e di risorse economiche.

74. Orbene, la circostanza che la causa del credito da recuperare sia estranea al programma nucleare e balistico iraniano e precedente alla risoluzione 1737 (2006) non rientra in modo palese tra quelle che giustificano una deroga al regime del congelamento istituito dai regolamenti successivi. Ne consegue che, nel caso di specie, l'impossibilità, dovuta al congelamento degli attivi, di attuare misure prive di effetto attributivo, quali le garanzie reali giudiziarie o i sequestri conservativi, non può dipendere dalla causa del credito da recuperare nei confronti della persona o dell'entità i cui beni sono congelati.

75. Dalle considerazioni che precedono risulta che, a mio avviso, occorre rispondere alla seconda questione pregiudiziale sollevata dal giudice del rinvio nel senso che la circostanza che la causa del credito da recuperare nei confronti della persona o entità assoggettate a congelamento degli attivi sia estranea al programma nucleare e balistico iraniano e precedente alla risoluzione 1737 (2006) non è rilevante ai fini della risposta alla prima questione pregiudiziale.

V. Conclusioni

76. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di risolvere come segue le questioni pregiudiziali sottopostele dalla Cour de cassation (Corte di cassazione, Francia):

- 1) L'articolo 1, lettere h) e j), e l'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 423/2007 del Consiglio, del 19 aprile 2007, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran, l'articolo 1, lettere i) e h), e l'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 961/2010 del Consiglio, del 25 ottobre 2010, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga il regolamento (CE) n. 423/2007, nonché l'articolo 1, lettere k) e j), e l'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 267/2012 del Consiglio, del 23 marzo 2012, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga il regolamento (UE) n. 961/2010, devono essere interpretati nel senso che essi ostano a che siano adottate su fondi o risorse economiche sottoposti a congelamento, senza la previa autorizzazione dell'autorità nazionale competente, misure conservative prive di effetto attributivo. Spetta al giudice del rinvio stabilire, in concreto, se la garanzia reale giudiziaria e il sequestro conservativo, quali previsti dal diritto nazionale, rientrano tra le misure conservative prive di effetto attributivo per le quali è richiesta una previa autorizzazione dell'autorità nazionale competente.
- 2) La circostanza che la causa del credito da recuperare nei confronti della persona o entità assoggettate a congelamento degli attivi sia estranea al programma nucleare e balistico iraniano e precedente alla risoluzione 1737 (2006), del 23 dicembre 2006, non è rilevante ai fini della soluzione della prima questione pregiudiziale.