

**Cauza C-483/23****Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

26 iulie 2023

**Instanța de trimitere:**

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italia)

**Data deciziei de trimitere:**

11 aprilie 2023

**Reclamante:**

A

B

C

D

T

**Pârâți:**

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Comitato di Sicurezza Finanziaria

Agenzia del Demanio

**Obiectul procedurii principale**

Acțiune în contencios administrativ introdusă de societăți comerciale, reunite într-un trust, împotriva deciziei emise de o autoritate administrativă prin care se dispune înghețarea cotelor sociale și a activelor deținute de aceste societăți, deoarece sunt în mod indirect asociate persoanei care a constituit trustul, care a fost inclusă pe lista destinatarilor măsurilor restrictive prevăzute de Regulamentul (UE) nr. 269/2014.

## Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 276 TFUE privind interpretarea articolului 2 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 269/2014 privind măsuri restrictive în raport cu acțiunile care subminează sau amenință integritatea teritorială, suveranitatea și independența Ucrainei, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 476/2014, în special, interpretarea noțiunilor de „apartenență” și de „control” al activelor transmise trustului prin raportare la persoana constitutorului trustului.

## Întrebările preliminare

1) Articolul 2 [alineatul] (1) din Regulamentul (UE) nr. 269/2014 trebuie interpretat în sensul că măsura de înghețare poate fi luată și în cazul activelor sau al resurselor transmise trustului de către constitutorul menționat în anexa I la regulamentul (persoana desemnată sau inclusă în listă), care trebuie considerat ca fiind persoana căreia îi aparțin activele sau resursele?

2) În cazul unui răspuns negativ [...] articolul 2 [alineatul] (1) din Regulamentul (UE) nr. 269/2014 trebuie interpretat în sensul că măsura de înghețare poate fi luată și în cazul activelor sau al resurselor transmise trustului de către constitutorul menționat în anexa I la regulamentul (persoana desemnată sau inclusă în listă), care trebuie considerat ca fiind persoana asociată cu persoana căreia îi aparțin activele sau resursele [...]

3) În cazul unui răspuns negativ [...] articolul 2 [alineatul] (1) din Regulamentul (UE) nr. 269/2014 trebuie interpretat în sensul că măsura de înghețare poate fi luată și în cazul activelor sau al resurselor transmise trustului de către constitutorul menționat în anexa I la regulamentul (persoana desemnată sau inclusă în listă), care trebuie considerat ca fiind persoana care controlează activele sau resursele [...]

## Dispozițiile dreptului Uniunii invocate

Convenția adoptată la Haga la 1 iulie 1985 privind legea aplicabilă trusturilor și recunoașterea acestora. În special:

Articolul 2 primul paragraf:

„În sensul prezentei convenții, trustul desemnează raporturile juridice stabilite de o persoană, constitutorul – printr-un act *inter vivos* sau *mortis causa* – într-o situație în care activele au fost plasate sub controlul unui fiduciar în interesul unui beneficiar sau într-un scop specific.”

Articolul 2 al doilea paragraf:

„[...]”

- a) activele trustului constituie o masă distinctă și nu fac parte din patrimoniul fiduciarului;
- b) activele trustului sunt înregistrate pe numele fiduciarului sau al unei alte persoane în contul fiduciarului;
- c) fiduciarul este investit cu competența și are obligația, pentru care este responsabil, de a administra, de a gestiona sau de a dispune de active în conformitate cu condițiile trustului și cu normele speciale cărora trebuie să se supună în temeiul legii.”

Articolul 6 primul paragraf:

„Trustul este reglementat de legea aleasă de constitutor. [...]”

### **Dispozițiile dreptului Uniunii invocate**

Decizia (PESC) 2022/337 a Consiliului din 28 februarie 2022 de modificare a Deciziei 2014/145/PESC privind măsuri restrictive în raport cu acțiunile care subminează sau amenință integritatea teritorială, suveranitatea și independența Ucrainei.

Regulamentul (UE) nr. 269/2014 al Consiliului din 17 martie 2014 privind măsuri restrictive în raport cu acțiunile care subminează sau amenință integritatea teritorială, suveranitatea și independența Ucrainei, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 476/2014 al Consiliului din 12 mai 2014 și pus în aplicare prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2022/336 al Consiliului din 28 februarie 2022.

Directiva (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 al Parlamentului European și al Consiliului și de abrogare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivei 2006/70/CE a Comisiei.

### **Dispozițiile naționale invocate**

Decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109 - Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE [Decretul legislativ nr. 109 din 22 iunie 2007 – Măsuri de prevenire, combatere și reprimare a finanțării terorismului și a activității țărilor care amenință pacea și securitatea internațională, de punere în aplicare a Directivei 2005/60/CE]: în special articolul 3 (instituirea Comitetului de securitate financiară, organism din cadrul Ministerului Economiei și Finanțelor care adoptă măsurile de înghețare dispuse de Organizația Națiunilor Unite, de Uniunea Europeană și de ministrul

economiei și a finanțelor) și articolul 5 (interzicerea transferului, a înstrăinării sau a utilizării resurselor înghețate și interzicerea punerii la dispoziția persoanelor desemnate sau spre beneficiul acestora, în mod direct sau indirect, de fonduri sau resurse economice).

Decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90 - Attuazione della direttiva (UE) 2015/849 e del regolamento (UE) n. 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi [Decretul legislativ nr. 90 din 25 mai 2017 – Punerea în aplicare a Directivei (UE) 2015/849 și a Regulamentului (UE) 2015/847 privind informațiile care însoțesc transferurile de fonduri]. În special, articolul 2 alineatul 1 impune fiduciarilor trusturilor exprese obligația de a deține informații adecvate și actualizate cu privire la beneficiarii reali ai trustului (constituitor, fiduciar, protector, beneficiar și orice persoană care exercită controlul efectiv asupra activelor transmise trustului).

Decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 - Attuazione della direttiva 2005/60/CE nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione, come modificato dal Decreto legislativo n. 90/2017 [Decretul legislativ nr. 231 din 21 noiembrie 2007 de punere în aplicare a Directivei 2005/60/CE și a Directivei 2006/70/CE de stabilire a măsurilor de punere în aplicare a acesteia, astfel cum a fost modificat prin Decretul legislativ nr. 90/2017].

Legge 16 ottobre 1989, n. 364 - Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla legge applicabile ai trusts e sul loro riconoscimento, adottata a L'Aja il 1° luglio 1985, che ammette in Italia la possibilità di utilizzare lo strumento del trust [Legea nr. 364 din 16 octombrie 1989 – Ratificarea și executarea Convenției privind legea aplicabilă trusturilor și recunoașterea acestora, adoptată la Haga la 1 iulie 1985, care introduce posibilitatea utilizării în Italia a trusturilor].

### **Prezentare pe scurt a situației de fapt și a procedurii principale**

- 1 Societățile reclamante B, A, C și D desfășoară activități comerciale și sunt controlate integral de o societate cu sediul în Bermuda (denumită în continuare „societatea-mamă”), care, la rândul său, face parte dintr-un trust (denumit în continuare „trustul”). Trustul a fost înființat de o persoană fizică (denumită în continuare „constituitorul”) prin actul din 18 iulie 2007, modificat la 22 decembrie 2014 și reglementat de legislația statului Bermuda.
- 2 Trustul prevede atât persoana fiduciarului, rol jucat de societatea T, care răspunde de gestionarea și de administrarea activelor transmise în conformitate cu dispozițiile actului constitutiv, precum și de transferul, la încetarea existenței trustului sau în conformitate cu acesta, al activelor transmise beneficiarilor, cât și persoana protectorului, rol încredințat unui terț, persoană fizică, care este responsabil cu supravegherea punerii în aplicare corespunzătoare a programului trustului. Aceste organe administrative s-au schimbat de-a lungul timpului.

- 3 Constituitorul s-a numărat inițial printre beneficiarii trustului, împreună cu sora și nepotul său (excluși din trust prin actul din 19 decembrie 2017) și cu descendenții săi (inexistenți în prezent), dar a fost exclus prin actul din 7 februarie 2022. Nu rezultă că constituitorul poate fi readmis în calitate de beneficiar și nici că are vreo putere de a gestiona sau de a utiliza activele transmise trustului.
- 4 Prin Decizia (PESC) 2022/337 din 28 februarie 2022 de modificare a Deciziei 2014/145/PESC și prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2022/336 din 28 februarie 2022 privind punerea în aplicare a Regulamentului (UE) nr. 269/2014, Consiliul Uniunii Europene l-a inclus pe constituitor în lista destinatarilor măsurilor prevăzute în regulamentul Uniunii menționat anterior.
- 5 Prin urmare, prin decizia notificată la 16 martie 2022 reprezentantului legal/administratorului delegat al societăților B, A, C și D, Comitetul de securitate financiară înființat în cadrul Ministerului Economiei și Finanțelor a declarat, în temeiul Regulamentului (UE) nr. 269/2014 (articolul 2) și al Decretului legislativ nr. 109/2007 (denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 109/2007”), „înghețarea” cotelor sociale și activelor deținute de societățile B, A, C și D (denumită în continuare: „decizia de înghețare”), în măsura în care aceste active „sunt asociate în mod indirect [constituitorului]” în calitate de beneficiar real al acestora, inclus în lista din anexa la Regulamentul nr. 269/2014, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul de punere în aplicare nr. 336/2022.
- 6 Prin cererea depusă la 11 mai 2022, societățile B, A, C și D și societatea T (fiduciarul) au solicitat instanței de trimitere anularea deciziei de înghețare.

### **Argumentele esențiale ale părților din procedura principală**

- 7 Potrivit reclamantelor, decizia de înghețare se întemeiază exclusiv pe articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 269/2014, care, în urma modificării aduse prin Regulamentul nr. 476/2014, prevede că se îngheață toate fondurile și resursele economice care aparțin, se află în proprietatea ori posesia sau sunt controlate de orice persoană fizică sau juridică, entitate sau organism sau de orice persoane fizice sau juridice, entități sau organisme asociate acestora, astfel cum figurează în lista din anexa I la regulamentul menționat (denumite în continuare „persoane desemnate”). Prin această modificare au fost eliminați termenii „direct sau indirect” care figurau după termenii „se află în proprietatea [...] sau sunt controlate” și, prin urmare, potrivit reclamantelor, nu ar putea fi considerate a fi relevante, drept criterii de asociere a activelor înghețate cu persoanele desemnate, nici asocierea indirectă a activelor cu persoana desemnată și nici alte ipoteze care nu sunt cuprinse printre cele prevăzute în mod exhaustiv de această dispoziție, și anume deținerea, proprietatea, posesia și controlul.
- 8 Reclamantele susțin, așadar, că decizia de înghețare este nelegală, având în vedere că aceste active se află complet în afara sferei de influență a persoanei desemnate, și anume a constituitorului. Odată cu includerea în trustul societăților care le controlează, patrimoniul acestora a fost separat de cel al constituitorului și, după

ce acesta din urmă a fost exclus din rândul beneficiarilor trustului, patrimoniul a fost transferat fiduciarului, societatea T. Prin urmare, în temeiul actului constitutiv și al legii care îl guvernează, nu ar mai exista nicio putere (directă sau indirectă) de administrare și de control atribuibilă constituitorului, care nu și-ar mai putea exercita influența.

- 9 Ministero dell'Economia e delle Finanze [Ministerul Economiei și Finanțelor] susține legalitatea deplină a deciziei și afirmă că transmiterea către trust, care nu are efect translativ, nu determină o ruptură completă a legăturii dintre constituitor și activele și raporturile transmise trustului, printre care figurează activele și cotele sociale ale reclamantelor B, A, C și D.
- 10 În susținerea tezei sale, acesta invocă Directiva 2015/849. Potrivit articolului 3 punctul 6 litera (b) subpunctul (i) din această directivă, în cazul fiduciilor, constituitorul este unul dintre „beneficiarii reali”, și anume una dintre persoanele „care dețin sau controlează în ultimă instanță clientul și/sau persoana fizică (persoanele fizice) în numele căreia (cărora) se realizează o tranzacție sau o activitate”. De asemenea, ministerul subliniază că, deși în prezent constituitorul nu mai este beneficiarul activelor, acestea ar putea totuși să „revină” în proprietatea sa ori acesta ar putea să dispună din nou de acestea în cazul în care activele nu sunt transferate în cele din urmă persoanelor desemnate ca beneficiari (de exemplu, prin renunțarea la acestea sau prin dizolvarea anticipată a trustului).

#### **Prezentare pe scurt a motivelor trimiterii preliminare**

- 11 Instanța de trimitere are îndoieli cu privire la interpretarea corectă a articolului 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 269/2014, în special în ceea ce privește implicațiile și efectele acestei reglementări, în cazul utilizării instituției trustului, asupra poziției constituitorului trustului, atunci când acesta nu este administratorul sau utilizatorul activelor transmise, nu deține nicio altă funcție și nu este beneficiarul final.
- 12 În esență, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă activele, resursele și raporturile care fac obiectul trimiterii pot fi totuși considerate ca „aparținând” constituitorului, chiar dacă nu este utilizatorul sau administratorul activelor transmise și nici beneficiarul final al acestora sau ca „aparținând” unei persoane asociate constituitorului sau, în ultimă instanță, ca fiind „controlate” de constituitor însuși, astfel încât, în cazul activelor transmise trustului de către constituitorul desemnat, să poată fi aplicate măsurile de înghețare prevăzute la articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 269/2014.
- 13 În ceea ce privește criteriul apartenenței față de constituitor, ea constată că, în conformitate cu sistemul trusturilor recunoscut la nivel internațional și în temeiul articolului 2 al doilea paragraf litera (b) din Convenția de la Haga, activele transmise de către constituitor sunt înregistrate nominal pe numele fiduciarului, care le administrează și le gestionează în conformitate cu actul constitutiv și cu legea aplicabilă. Prin urmare, acesta devine titularul dreptului de a dispune de

activ, caracteristică principală a dreptului de proprietate. Însă această putere de dispoziție nu îi este transferată în deplinătatea ei, deoarece este limitată de necesitatea de a respecta restricțiile prevăzute în actul constitutiv și de a transfera activul către beneficiari, în conformitate cu actul constitutiv. În urma unui astfel de transfer, beneficiarii dobândesc proprietatea deplină asupra activelor.

- 14 Scopul instituției, subliniază instanța de trimitere, este de a realiza în principal interesul constituitorului, care obține separarea patrimoniului său personal de masa activelor și a drepturilor transmise, eliberându-se totodată de sarcinile de administrare, care sunt transferate, împreună cu înregistrarea formală, în sarcina fiduciarului, cu o separare suplimentară în raport cu patrimoniul acestuia din urmă.
- 15 Prin urmare, s-ar putea considera că înregistrarea formală pe numele fiduciarului nu implică un veritabil efect translativ al activelor, ci o simplă înregistrare, cu titlu gratuit, a activelor, în principal în scopul separării patrimoniului (în raport în special cu patrimoniul personal al constituitorului). În susținerea acestei abordări, instanța de trimitere citează jurisprudența națională (Corte di cassazione - Curtea de Casație) potrivit căreia înregistrarea activelor pe numele fiduciarului „se efectuează cu titlu gratuit, dar nu produce efecte translative, întrucât nu determină atribuirea definitivă a acestora fiduciarului însuși, care are doar obligația de a le administra și de a le păstra, sub regimul separării patrimoniale, în vederea transferului lor către beneficiarii «trustului»”. Astfel, activul transmis trustului ar continua să „aparțină” constituitorului, cel puțin până la transferul final către beneficiari. Prin urmare, condiția ca activul să „aparțină” persoanei desemnate, prevăzută la articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 269/2014, ar fi îndeplinită în scopul adoptării unei decizii de înghețare a activului respectiv, cel puțin atât timp cât activul nu este transferat beneficiarilor.
- 16 Potrivit instanței de trimitere, noțiunea de „apartenență” prevăzută la articolul menționat poate viza atât situația tradițională, în care persoana menționată în anexa I deține proprietatea deplină și exclusivă asupra activului, cât și situații „atipice” sau „hibride”, precum cele referitoare la transmiterea activului unui trust, în care activul este înregistrat pe numele unei persoane (fiduciar), fără însă ca aceasta să poată fi considerată, în esență, proprietar efectiv, nebeneficiind de un drept de dispoziție complet și necondiționat.
- 17 Instanța de trimitere susține, astfel cum a subliniat și Ministero dell’Economia e delle Finanze (Ministerul Economiei și Finanțelor), că activele transmise trustului sunt totuși susceptibile, până la transferul către terții beneficiari, să intre în mod definitiv în proprietatea formală a constituitorului, fie în cazul în care trustul încetează prematur, fie în cazul în care beneficiarii nu acceptă transferul activelor transmise; cu alte cuvinte, ca urmare a transmiterii, legătura de „apartenență” dintre bunul transmis și constituitor nu este ruptă în mod definitiv.
- 18 În sprijinul interpretării potrivit căreia constituitorul, ca urmare a modificării înregistrării formale a proprietății asupra activelor, nu ar înceta să aibă o legătură

relevantă din punct de vedere juridic cu acestea, instanța de trimitere face trimitere la Directiva 2015/849, care vizează prevenirea utilizării sistemului financiar al Uniunii în scopul spălării banilor și finanțării terorismului. Potrivit articolului 3 punctul 6 litera (b) subpunctul (i) din această directivă, în cazul fiduciilor, constitutorul reprezintă, împreună cu celelalte persoane calificate menționate la acest articol, „beneficiarul real”, și anume „persoan[a] (persoane[le]) fizică (fizice) care dețin(e) sau controlează în ultimă instanță clientul și/sau persoana fizică (persoanele fizice) în numele căreia (cărora) se realizează o tranzacție [...]”. Instanța de trimitere precizează că o dispoziție similară este în vigoare în dreptul național [articolul 22 alineatul 5 din Decretul legislativ nr. 231/2007, astfel cum a fost modificat prin articolul 2 alineatul 1 din Decretul legislativ nr. 90/2017].

- 19 În plus, articolul 3 punctul 6 litera (b) subpunctul (v) prevede posibilitatea „controlul[ui] [...] asupra fiduciei prin exercitarea directă sau indirectă a dreptului de proprietate”.
- 20 Potrivit instanței de trimitere, domeniul de aplicare obiectiv diferit al Directivei 2015/848 în raport cu cel al Regulamentului nr. 269/2014 nu s-ar opune ca această directivă să fie utilizată în scopul interpretării articolului 2 alineatul (1) din acest regulament: în ambele situații, constitutorul trustului este o persoană care, împreună cu celelalte persoane care joacă un rol important în administrarea sau în obiectul trustului [fiduciarului sau beneficiarului], menține o legătură semnificativă cu activele transmise, fiind în măsură să influențeze, într-un fel sau altul, administrarea acestora. Noțiunea de „apartenență” prevăzută la articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 269/2014 ar putea, așadar, să privească nu numai cazurile în care bunul aparține în mod formal sau direct persoanei desemnate, ci și cazurile de „apartenență materială sau indirectă”, precum în cazul unui trust: în acest caz, deși o persoană (constitutorul) nu deține în mod direct activele transmise sau nu deține dreptul de dispoziție sau proprietatea formală asupra acestora, ea este în mod obiectiv în măsură să exercite o influență substanțială asupra activelor, fie pentru că este în măsură să redobândească proprietatea formală asupra acestora, fie pentru că, prin crearea trustului și prin încredințarea administrării și controlului unor persoane de încredere alese de ea însăși, este *a priori* în măsură să orienteze utilizarea acestora (și mai ales destinația finală).
- 21 Cu titlu subsidiar, în ceea ce privește criteriul legat de apartenența activelor persoanei (fizice sau juridice) asociate constitutorului, instanța de trimitere arată că articolul 2 alineatul (1) din regulament, prin dispunerea înghețării nu numai a activelor care aparțin unei persoane fizice sau juridice desemnate, ci și a activelor care aparțin unor persoane fizice sau juridice (sau entități ori organisme) „asociate” cu acestea, se poate referi și la situația trusturilor. Astfel, între constitutor și activul care nu mai este înregistrat pe numele constitutorului, persoană desemnată în anexa I, continuă să existe o legătură semnificativă; fiduciarul ar reprezenta persoana asociată, aleasă de constitutor, care administrează activele transmise de acesta din urmă, în conformitate cu obiectul urmărit.



- 22 Cu titlu încă mai subsidiar, în ceea ce privește legalitatea măsurilor de înghețare în sensul articolului 2 alineatul (1) din Regulamentul (UE) n.269/2014, instanța de trimitere consideră că se poate susține că constituitorul se află oricum într-o situație de „control” asupra activelor transmise, ținând seama de însăși configurația trustului, întrucât, în definitiv, în structura activelor transmise (înființarea trustului, numirea persoanelor-cheie însărcinate cu gestionarea și supravegherea, stabilirea programului final și stabilirea normelor de atribuire a activelor), voința sa continuă să fie decisivă. Aceasta este situația, așadar, independent de aspectul dacă constituitorul nu dispune de competențe de gestionare directă și de dispoziție directă în ceea ce privește activele transmise și independent de aspectul că este exclus din rândul beneficiarilor. Instanța de trimitere face referire în această privință la jurisprudența Curții, care a definit noțiunea de „control” ca fiind „posibilitatea, conferită de drepturi, contracte sau alte mijloace, a exercitării unei influențe decisive” (Hotărârea Curții din 4 martie 2020, C-10/18 P, ECLI:EU:C:2020:149).
- 23 În sfârșit, instanța de trimitere consideră că nu ar trebui să existe nicio modificare la nivelul structurilor administrative în perioada de valabilitate a trustului, ulterior actului constitutiv, care ar avea loc, în orice caz, în temeiul clauzelor stabilite de constituitor în actul constitutiv. Aceasta precizează că Curtea va aduce precizări cu privire la condițiile în care se poate considera că există un „control” al constituitorului asupra activelor chiar și după ce aceste modificări au avut loc, independent de consimțământul constituitorului și chiar dacă nu reiese că acesta din urmă păstrează competențe de administrare sau de utilizare în ceea ce privește activele transmise.