

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATA GENERALE

LAILA MEDINA

presentate il 26 giugno 2025 (1)

Causa C-313/24

Opera Laboratori Fiorentini SpA
contro
Ministero della Cultura,
Gallerie degli Uffizi,
A.L.E.S. - Arte Lavoro e Servizi SpA,
interveniente:
Scudieri International Srl

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato (Italia)]

« Rinvio pregiudiziale – Politica estera e di sicurezza comune (PESC) – Misure restrittive adottate in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina – Regolamento (UE) n. 833/2014 – Articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c) – Divieto di aggiudicare o proseguire l'esecuzione di contratti pubblici a o con cittadini russi, entità od organismi stabiliti in Russia – Nozione di agire “per conto o sotto la direzione di” un’“entità” – Controllo de facto – Circostanze che impongono un esame più approfondito da parte dell'amministrazione aggiudicatrice – Valutazione fondata su tutte le circostanze di diritto e di fatto pertinenti »

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale in esame verte sull'interpretazione dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento (UE) n. 833/2014, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (2), come modificato dal regolamento (UE) 2022/576 (3).

2. Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra Opera Laboratori Fiorentini SpA e diversi enti pubblici e privati italiani, vertente sull'aggiudicazione di un contratto pubblico della durata di 10 anni, di valore pari a EUR 8,89 milioni, per la gestione del servizio di caffetteria e piccola ristorazione presso Palazzo Pitti e il giardino di Boboli, all'interno del complesso museale delle Gallerie degli Uffizi a Firenze (Italia) (in prosieguo: il «contratto in questione»).

3. Opera Laboratori Fiorentini, classificatasi al secondo posto nella procedura di aggiudicazione, ha impugnato la decisione di aggiudicare il contratto alla Scudieri International Srl, mediante ricorso proposto dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sostenendo che l'aggiudicazione è in contrasto con il divieto di cui all'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014, in ragione del fatto che il consiglio di amministrazione della Scudieri International è composto da due membri (su tre) con cittadinanza russa, uno dei quali è anche presidente del consiglio di amministrazione e amministratore delegato di tale società, nonché

amministratore unico della Sielna SpA (in prosieguo: la «società madre»), che detiene il 90% del capitale sociale della Scudieri International.

I. Contesto normativo

4. L'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, del regolamento n. 833/2014, così come formulato all'epoca dei fatti di cui alla presente causa, stabilisce che è vietato aggiudicare o proseguire l'esecuzione di qualsiasi contratto di appalto pubblico o di concessione rientrante nell'ambito di applicazione delle direttive sugli appalti pubblici pertinenti, a o con:

- «a) un cittadino russo o una persona fisica o giuridica, un'entità o un organismo stabiliti in Russia;
- b) una persona giuridica, un'entità o un organismo i cui diritti di proprietà sono direttamente o indirettamente detenuti per oltre il 50% da un'entità di cui alla lettera a) del presente paragrafo; oppure
- c) una persona fisica o giuridica, un'entità o un organismo che agiscono per conto o sotto la direzione di un'entità di cui alla lettera a) o b) del presente paragrafo,

compresi, se rappresentano oltre il 10% del valore del contratto, subappaltatori, fornitori o soggetti sulle cui capacità si fa affidamento ai sensi delle direttive sugli appalti pubblici».

5. L'articolo 12 del regolamento n. 833/2014 prevede quanto segue:

«È vietato partecipare, consapevolmente e intenzionalmente, ad attività aventi l'obiettivo o l'effetto di eludere i divieti di cui al presente regolamento».

II. Controversia nel procedimento principale e questione pregiudiziale

6. A conclusione della procedura aperta telematica indetta dall'amministrazione aggiudicatrice Ministero della Cultura – Galleria degli Uffizi (Italia), il contratto in questione è stato aggiudicato alla Scudieri International, la quale aveva ottenuto il punteggio più alto tra le quattro offerenti, con decisione del 25 novembre 2022.

7. Opera Laboratori Fiorentini ha ottenuto il secondo punteggio più alto e ha contestato la legittimità di tale decisione dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Italia), sostenendo, tra l'altro, che l'aggiudicazione del contratto pubblico in questione viola i divieti di cui all'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, del regolamento n. 833/2014, in ragione del fatto che il consiglio di amministrazione della Scudieri International è composto da due membri (su tre) con cittadinanza russa, uno dei quali è presidente del consiglio di amministrazione e amministratore delegato di tale società, nonché amministratore unico della società madre, che detiene il 90% del capitale sociale della Scudieri International.

8. Con sentenza del 25 maggio 2023, tale giudice ha respinto il ricorso di Opera Laboratori Fiorentini.

9. Opera Laboratori Fiorentini ha impugnato la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana dinanzi al Consiglio di Stato (Italia), giudice del rinvio, contestando la decisione e riproponendo le censure di primo grado.

10. Il giudice del rinvio ritiene che il procedimento dinanzi ad esso pendente richieda una risposta alla questione se la Scudieri International dovesse essere esclusa dalla procedura di aggiudicazione, poiché l'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014 dovrebbe essere interpretato nel senso che vieta l'aggiudicazione di contratti ad operatori economici che agiscono «per conto o sotto la direzione» di un cittadino russo e, nel caso di specie, la società aggiudicataria si troverebbe «sotto la direzione» di un'«entità» russa, segnatamente i membri del consiglio di

amministrazione, uno dei quali è presidente del consiglio di amministrazione e amministratore delegato, nonché amministratore unico della società madre.

11. Tale giudice chiede chiarimenti in merito all'interpretazione dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014, poiché, a suo avviso, è dubbio se le espressioni «per conto» e «sotto la direzione di» siano rilevanti soltanto qualora si riferiscano a un'«entità» diversa da una persona fisica che abbia cittadinanza russa ovvero se il termine «entità» debba essere interpretato nel senso che include l'intera gamma di soggetti menzionati alle precedenti lettere a) e b) dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1.

12. In tali circostanze, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

«se la disposizione di cui all'[articolo] 5 *duodecies*, [paragrafo1,] [lettera] c) del Regolamento (UE) 833/2014, introdotta dal Regolamento (UE) 2022/576, in materia di misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, nella parte in cui stabilisce il divieto di aggiudicare appalti e concessioni o di proseguire contratti con “una persona fisica o giuridica, un'entità o un organismo che agiscono per conto o sotto la direzione di un'entità di cui alla lettera a) o b) del presente paragrafo, compresi, se rappresentano oltre il 10% del valore del contratto, subappaltatori, fornitori o soggetti sulle cui capacità si fa affidamento ai sensi delle direttive sugli appalti pubblici”, si interpreta nel senso che il divieto si applica ad una società di diritto italiano con sede nel territorio nazionale, partecipata da società italiana e con soci persone fisiche non cittadini russi, ma della quale due componenti su tre del consiglio di amministrazione sono cittadini russi e uno dei quali, Presidente e amministratore delegato dello stesso consiglio di amministrazione, è anche amministratore unico della società madre al 90%».

13. Opera Laboratori Fiorentini, la Scudieri International, i governi austriaco, italiano e dei Paesi Bassi, nonché la Commissione europea, hanno presentato osservazioni scritte. Tali parti, ad eccezione dei governi austriaco e dei Paesi Bassi, hanno svolto difese orali all'udienza del 5 marzo 2025.

III. Valutazione

14. Con la sua domanda di pronuncia pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014, nella parte in cui vieta di aggiudicare o proseguire l'esecuzione di qualsiasi contratto di appalto pubblico o di concessione a o con «una persona fisica o giuridica, un'entità o un organismo che agiscono per conto o sotto la direzione di un'entità di cui alla lettera a) o b) del presente paragrafo», debba essere interpretato nel senso che tale divieto si applica quando un contratto pubblico è aggiudicato a una società di diritto italiano della quale due componenti su tre del consiglio di amministrazione sono cittadini russi e uno di essi è presidente del consiglio di amministrazione e amministratore delegato di tale società, nonché amministratore unico di una società madre che detiene il 90% del capitale sociale dell'aggiudicataria.

15. L'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, del regolamento n. 833/2014 vieta di aggiudicare o proseguire l'esecuzione di qualsiasi contratto di appalto pubblico o di concessione rientrante nell'ambito di applicazione delle direttive dell'Unione sugli appalti pubblici qualora vi sia un collegamento tra l'offerente e la Russia. Tale divieto si applica in tre tipi di situazioni indicate nelle lettere da a) a c) di tale paragrafo, ciascuna delle quali definisce una categoria di soggetti giuridici ai quali si applica il divieto. La lettera c), in particolare, riguarda le persone fisiche o giuridiche, le entità o gli organismi che «agiscono per conto o sotto la direzione di un'entità di cui alla lettera a) o b) del presente paragrafo».

16. Secondo una giurisprudenza costante, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (4).

17. Nella presente causa, la nozione di «per conto o sotto la direzione di un'entità» ai sensi dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014 non è definita dal legislatore dell'Unione e tale disposizione non contiene alcun rinvio espresso al diritto degli Stati

membri al fine di determinarne il senso e la portata. Occorre pertanto attribuire a tale nozione un'interpretazione autonoma e uniforme (5).

A. Interpretazione testuale

18. La questione proposta dal giudice nazionale esige che la Corte di giustizia stabilisca, in sostanza, se, ai fini dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014, l'assetto proprietario e di governance specifico di cui trattasi dia luogo a un rapporto di rappresentanza o di controllo sufficiente a corroborare la conclusione che l'aggiudicataria «agisc[e] per conto o sotto la direzione di» un altro soggetto giuridico. Più specificamente, si pone la questione se una situazione di tal genere possa equivalere a un accordo di rappresentanza o mandato che esula dal normale assetto proprietario della società, facendola quindi rientrare nell'ambito di applicazione del divieto.

19. In primo luogo, è opportuno osservare che un confronto tra le varie versioni linguistiche dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014 rivela che la formulazione di alcune versioni linguistiche indica un'azione «per conto di» (6), mentre la formulazione di altre un'azione «in nome di» (7). Inoltre, la nozione di direzione è presente in alcune versioni linguistiche (8), mentre in altre è espressa mediante termini quali «conformemente a» o «secondo le istruzioni di» (9). È opportuno notare che, sebbene questa distinzione possa sembrare di importanza limitata, è chiaro che la nozione di «direzione» si riferisce alla fornitura di orientamenti generali, mentre il termine «istruzioni» denota una forma più precisa e dettagliata di controllo.

20. Il confronto tra le varie versioni linguistiche dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014, in particolare per quanto riguarda i termini utilizzati per descrivere il rapporto di «agi[re] per conto o sotto la direzione di», mostra, quindi, un certo grado di divergenza linguistica, poiché alcune versioni fanno riferimento ad azioni «in nome di» o «secondo le istruzioni di».

21. In secondo luogo, per quanto riguarda il termine «entità», ai sensi dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014, occorre notare che, in alcune versioni linguistiche dei testi giuridici dell'Unione europea, esso è utilizzato specificamente per indicare persone giuridiche (10). Qualora tale interpretazione debba prevalere, il riferimento, contenuto nell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), a un'«entità di cui alla lettera a) o b)», escluderebbe, conseguentemente, le persone fisiche, segnatamente i cittadini russi, di cui alla lettera a). Di conseguenza, il divieto stabilito in tale disposizione non si applicherebbe alle società che agiscono per conto o sotto la direzione di cittadini russi, circoscrivendo la portata della restrizione in modo tale da poterne potenzialmente minarne l'efficacia (effetto utile). Tuttavia, in altre versioni linguistiche dell'Unione, il termine «entità» è utilizzato in modo più ampio e può includere, da un punto di vista concettuale, sia le persone fisiche che le persone giuridiche (11).

22. Date le divergenze nelle modalità in cui tali termini sono intesi e utilizzati nelle varie versioni linguistiche, un'interpretazione letterale dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014 è inconcludente. Di conseguenza, procederò a un'interpretazione contestuale di tale disposizione, dal momento che il regolamento stesso non fornisce alcuna definizione di ciò che si intenda per «agi[re] per conto o sotto la direzione di» un soggetto giuridico, né dei termini «entità di cui alla lettera a) o b)» di tale disposizione.

B. Interpretazione contestuale

23. Nella struttura interna dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, del regolamento n. 833/2014, la lettera c) compare dopo le lettere a) e b), che stabiliscono entrambe divieti specifici alla partecipazione a procedure di aggiudicazione di contratti pubblici di soggetti giuridici russi o di soggetti di proprietà di questi ultimi.

24. L'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 833/2014 vieta espressamente l'aggiudicazione o il proseguimento dell'esecuzione di un contratto di appalto pubblico o di concessione a o con un cittadino russo, una persona fisica o giuridica, un'entità o un organismo stabiliti in Russia, sicché questi ultimi non ne possono essere aggiudicatari.

25. L'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 833/2014 estende il divieto alle persone giuridiche, alle entità o agli organismi i cui diritti di proprietà sono direttamente o indirettamente detenuti per oltre il 50% da un'entità di cui alla lettera a) di tale paragrafo.

Chiaramente, la lettera b) mira a impedire l'elusione della misura di cui alla lettera a) vietando l'impiego di entità stabilite al di fuori della Russia che sono, di fatto, detenute da un soggetto giuridico cui si applica il divieto di cui alla lettera a) di tale disposizione. Alla luce di tale contesto, sarebbe in contrasto con l'obiettivo della disposizione interpretare il termine «entità» di cui alla lettera b) nel senso che esclude le persone fisiche. Siffatta interpretazione creerebbe una breccia ingiustificabile, consentendo ai cittadini russi di eludere il divieto mediante la titolarità di partecipazioni di controllo in entità estere, minando così l'efficacia (effetto utile) della misura restrittiva.

26. Analogamente, l'obiettivo dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014 è quello di prevenire l'elusione delle lettere a) e b) in situazioni in cui una persona fisica o giuridica, un'entità o un organismo non sono direttamente interessati dai divieti stabiliti in tali due lettere.

27. La sequenza delle lettere da a) a c) dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, del regolamento n. 833/2014 è indicativa di una struttura per gradi: la lettera a) stabilisce un divieto diretto; la lettera b) estende tale divieto alle entità soggette a controllo indiretto mediante la titolarità di partecipazioni di maggioranza; e la lettera c) opera come una clausola residuale, concepita per prevenire l'elusione attraverso altri accordi giuridici o di fatto in cui il controllo *de facto* è esercitato dai soggetti giuridici elencati alle lettere a) o b) di tale paragrafo. L'ubicazione contestuale della lettera c) denota, quindi, la sua funzione integrativa e protettiva, intesa a colmare potenziali lacune e a rafforzare l'efficacia dei divieti previsti alle lettere a) e b) dell'articolo 5 *duodecies* di tale regolamento. Pertanto, la lettera c) dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, richiede un'interpretazione più ampia rispetto a quella suggerita dalle sole lettere a) e b), in modo da farvi rientrare accordi elusivi che, pur non rientrando formalmente in tali due lettere, conseguono gli stessi risultati, proibiti, vale a dire permettere l'aggiudicazione o la prosecuzione dell'esecuzione di contratti pubblici a o con persone fisiche o giuridiche, entità o organismi che sono, in sostanza, controllati da soggetti giuridici che rientrano nelle lettere a) e b), anche qualora non soddisfino, formalmente, i criteri ivi previsti.

28. Più specificamente, per quanto riguarda la formulazione «entità di cui alla lettera a) o b)», è opportuno osservare che, estendendo i divieti agli offerenti i cui diritti di proprietà sono direttamente o indirettamente detenuti per oltre il 50% da un'«entità di cui alla lettera a)», la lettera b) dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, garantisce che i divieti non siano limitati agli operatori formalmente individuati, ma includano anche quelli che presentano legami economici e giuridici significativi con questi ultimi. Ciò supporta l'interpretazione ai sensi della quale il termine «entità» di cui all'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014 dovrebbe essere inteso in senso funzionale e ampio, anziché restrittivo, in modo da preservare l'efficacia (effetto utile) di tale divieto.

29. A tal riguardo, è importante osservare che la lettera a) dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, del regolamento n. 833/2014 menziona espressamente sia le persone fisiche («cittadino russo»), sia le persone giuridiche, entità o organismi stabiliti in Russia. La lettera b), a sua volta, include i soggetti giuridici di proprietà delle entità di cui alla lettera a), captando in tal modo la stessa gamma di soggetti giuridici. Di conseguenza, il riferimento, nella lettera c), a un'«entità di cui alla lettera a) o b)» deve essere inteso nel senso che include tutti i soggetti giuridici di cui alle lettere a) e b), comprese le persone fisiche, le persone giuridiche, le entità e gli organismi. Interpretare il termine «entità» di cui alla lettera c) in modo restrittivo, escludendo le persone fisiche, introdurrebbe una limitazione artificiale non fondata sulla struttura o sulla logica della disposizione.

30. Se l'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014 dovesse essere interpretato nel senso che si riferisce unicamente a un'entità stabilita in Russia, nel significato ristretto impiegato alla lettera a), *in fine*, l'obiettivo di «residualità» della lettera c) sarebbe compromesso. Un'interpretazione di tal genere escluderebbe i casi in cui un contratto pubblico è aggiudicato a un'entità *effettivamente* controllata da cittadini, residenti o persone giuridiche, entità o organismi russi, ma in cui non vi è una partecipazione di maggioranza, permettendo così di eludere gli obiettivi dei divieti di cui all'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, mediante accordi indiretti. Ne consegue che la

lettera c) di tale paragrafo mira specificamente a colmare tali lacune e a impedire l'elusione dei divieti previsti all'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettere a) e b), di tale regolamento.

31. Per quanto riguarda l'espressione «per conto o sotto la direzione di», ritengo che la lettera c) dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, del regolamento n. 833/2014 non esiga la titolarità di una partecipazione di maggioranza o un controllo formale da parte di un'entità di cui alla lettera a) o b). Di converso, nella lettera c) rientra una gamma più ampia di relazioni basate su un'influenza funzionale o di fatto (in prosieguo: «controllo *de facto*»). La struttura societaria riveste grande importanza a tal riguardo: mentre il consiglio di amministrazione è generalmente incaricato di definire la direzione strategica della società e di esercitare funzioni di gestione di alto livello, l'amministratore delegato può essere investito del controllo operativo sulle attività quotidiane. Al contempo, i soci, in talune strutture societarie, mantengono il potere di determinare o modificare la politica societaria. Di conseguenza, per stabilire se un soggetto giuridico «agisc[a] per conto o sotto la direzione di» un altro, ai sensi dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), è necessario esaminare l'*effettiva* distribuzione dell'influenza e dell'autorità decisionale all'interno del gruppo, anziché basarsi, in modo formalistico, su titoli professionali o sulla forma societaria.

32. A tal riguardo, è opportuno osservare che il quadro di governance di una società può variare, per quanto concerne la sua struttura, nei diversi Stati membri, ma generalmente contempla tre organi di base: i soci, un organo di controllo o consultivo (come un consiglio di sorveglianza) e un consiglio di amministrazione, ciascuno dei quali è dotato di funzioni distinte. L'assemblea dei soci costituisce, generalmente, l'organo sovrano della società, responsabile delle decisioni strutturali chiave, quali la nomina e la revoca degli amministratori, l'approvazione dei bilanci annuali e la modifica dello statuto della società. Nelle giurisdizioni che prevedono un sistema dualistico, il consiglio di sorveglianza fornisce una supervisione e una direzione strategica, mentre il consiglio di amministrazione è responsabile della gestione corrente e dell'attuazione della politica societaria. Nei sistemi monistici, queste funzioni sono combinate all'interno di un unico consiglio di amministrazione. In entrambi i sistemi, agli amministratori, compresi gli amministratori delegati, possono essere attribuiti poteri delegati per gestire le operazioni correnti e rappresentare la società all'esterno ([12](#)).

33. Ne consegue che, anche in assenza di una partecipazione di maggioranza o di un controllo giuridico formale, una società può comunque rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014 qualora agisca, da un punto di vista funzionale, operativo o economico, come mandataria di un cittadino russo o una persona fisica o giuridica, di un'entità o di un organismo di cui alle lettere a) o b) dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, o secondo le istruzioni o sotto la direzione di questi ultimi. In altri termini, la lettera c) deve essere interpretata nel senso che include situazioni in cui una persona fisica o giuridica, un'entità o un organismo ha un legame sostanziale, anche per effetto di un controllo condiviso, una dipendenza economica o una subordinazione funzionale, con i soggetti giuridici elencati alle lettere a) o b). Pertanto, quando una società controllata o un'altra impresa collegata agisce per conto o sotto la direzione di siffatti soggetti, anche in assenza di una partecipazione di maggioranza formale, essa può rientrare nell'ambito di applicazione del divieto. Tale interpretazione è coerente con la finalità antielusione dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014, che mira a prevenire l'elusione indiretta o *de facto* delle misure restrittive fondamentali.

34. Pertanto, ritengo che l'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), includa accordi che non implicano una partecipazione o un controllo di maggioranza formali. Al fine di garantire l'efficacia (effetto utile) di tale regolamento, la disposizione in questione deve essere interpretata nel senso che include una condotta dalla quale emerga che una persona giuridica, un'entità o un organismo agisce sotto il controllo *de facto* di un'entità di cui alla lettera a) o b), anche in assenza di una proprietà o di un controllo formali.

35. Per quanto riguarda l'interpretazione dell'espressione «entità di cui alla lettera a) o b)» congiuntamente ad altre parti del regolamento n. 833/2014, occorre osservare che tale regolamento fa riferimento a persone giuridiche, entità o organismi, pur operando, talora, una distinzione tra persone fisiche e persone giuridiche ([13](#)). Tuttavia, l'assenza di un riferimento espresso a persone fisiche o giuridiche o a organismi nell'espressione «entità di cui alla lettera a) o b)» nell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014 non esclude tali soggetti giuridici dal suo ambito di

applicazione. Ai fini di tale disposizione, l'interpretazione del termine «entità» al fine di includervi le persone fisiche e giuridiche, nonché gli organismi, garantisce che i divieti non possano essere elusi mediante il ricorso a persone che, pur non essendo entità giuridiche formali, agiscono funzionalmente per conto o sotto la direzione delle entità di cui all'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera a) o b), del regolamento n. 833/2014, indipendentemente dal fatto che le istruzioni provengano da persone fisiche o giuridiche. A tal riguardo, sia l'operatore che la fonte della direzione possono essere una persona fisica o giuridica o un organismo, riflettendo la struttura della disposizione, che include deliberatamente un'ampia gamma di soggetti giuridici, facendo riferimento a «una persona fisica o giuridica, un'entità o un organismo». Pertanto, ai fini dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014, un'interpretazione restrittiva che escluda le persone fisiche dall'ambito di applicazione del termine «entità» comprometterebbe l'efficacia (effetto utile) di tale disposizione.

36. Tale interpretazione più ampia è supportata dal considerando 4 del regolamento 2022/576, il quale chiarisce che le modifiche mirano a vietare «l'aggiudicazione e la prosecuzione dell'esecuzione di contratti di appalto pubblico e di concessione con cittadini russi ed entità od organismi stabiliti in Russia». Una formulazione analoga si rinviene nel considerando 6 della decisione (PESC) 2022/578 (14), adottata lo stesso giorno, che sottolinea lo stesso ampio obiettivo politico. Tali elementi contestuali confermano che la lettera c) dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, del regolamento n. 833/2014 mirava a colpire gli accordi che, pur non essendo formalmente inclusi nelle lettere a) o b) dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, conseguono gli stessi risultati proibiti attraverso un controllo societario o una proprietà effettiva sostanziali.

37. Inoltre, se l'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), di tale regolamento è interpretato insieme ad altri strumenti nel settore delle misure restrittive, l'interpretazione dell'espressione «che agiscono per conto o sotto la direzione di» supporta la tesi secondo cui esso comprende una gamma più ampia di rapporti rispetto a quelli che si limitano alla proprietà o al controllo societario formali.

38. Nella sentenza HTTS/Consiglio (15), ad esempio, la Corte di giustizia ha affermato che, nel contesto del regolamento (UE) n. 961/2010, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran (16), le nozioni di «essere controllati o (...) essere posseduti» e di «operare sotto la direzione o per conto di» sono poste sullo stesso piano nella struttura dell'articolo 16, paragrafo 2, di tale regolamento. Così facendo, la Corte ha accolto una visione ampia della portata del divieto in questione, che ha trovato applicazione nei confronti di una società controllata o posseduta da una persona o da un'entità giuridica, includendovi la nozione di operare per conto o sotto la direzione di tale persona o entità, nonostante ciò non fosse espressamente previsto nella disposizione in questione. A mio avviso, tale interpretazione mira a garantire l'efficacia (effetto utile) delle misure restrittive previste da tale regolamento, senza necessità di una stretta aderenza alla definizione utilizzata nel diritto nazionale ai fini della qualificazione degli amministratori.

39. Un'interpretazione guidata dal principio di effettività (effetto utile), come quella suggerita al paragrafo 34 delle presenti conclusioni, richiede l'analisi di una serie di fattori, tra i quali l'identità di coloro che controllano effettivamente l'aggiudicataria. Nel dedurre un controllo *de facto*, le amministrazioni dovrebbero prendere in considerazione diverse circostanze di fatto, quali l'esistenza di partecipazioni di minoranza, di legami personali tra amministratori o proprietari effettivi e di modelli di coordinamento nell'attività d'impresa (17). Ciò è conforme all'obiettivo antielusione delle misure restrittive, come risulta anche dall'articolo 12 del regolamento n. 833/2014, che vieta la partecipazione ad attività volte ad eludere le misure restrittive (18).

40. In conclusione, l'interpretazione contestuale dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014 conferma che il suo obiettivo primario è quello di impedire l'elusione dei divieti di cui alle lettere a) e b) di tale articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1. Interpretato alla luce dell'articolo 12 di tale regolamento, che vieta espressamente la partecipazione consapevole e intenzionale all'attività di elusione, l'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), di tale regolamento deve essere inteso come una salvaguardia necessaria per garantire la coerenza e l'efficacia (effetto utile) delle misure restrittive (19) dinanzi ad assetti proprietari o organizzativi complessi. Tale conclusione è supportata, a mio avviso, da un'interpretazione teleologica dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014.

C. Interpretazione teleologica

41. Il regolamento n. 833/2014, in quanto parte del regime delle misure restrittive dell'Unione europea (20), mira a reagire alle azioni della Russia che destabilizzano l'Ucraina, imponendo divieti efficaci e vincolanti, in particolare in settori sensibili come quello dei contratti pubblici (21). Se l'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, di tale regolamento mira ad escludere l'influenza russa nei contratti pubblici dell'Unione, l'obiettivo ad esso sotteso è quello di impedire alle entità legate alla Russia di beneficiare, da un punto di vista economico, delle procedure di aggiudicazione degli Stati membri. Ciò è conforme all'obiettivo più ampio delle sanzioni: ridurre le risorse finanziarie a disposizione dello Stato o dell'economia russi, soprattutto nel contesto di tensioni geopolitiche. Escludendo tali entità dalle opportunità di aggiudicazione, l'Unione europea non soltanto limita l'influenza russa, ma elimina, inoltre, i potenziali flussi di entrate che potrebbero sostenere l'economia o gli sforzi militari russi.

42. Un'interpretazione restrittiva dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014 comprometterebbe tali obiettivi, consentendo alle entità di strutturare le operazioni in modo tale da esulare, formalmente, dall'ambito di applicazione delle lettere a) e b) dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, ma ottenendo, in sostanza, esattamente il risultato che tali disposizioni mirano a prevenire. A tal riguardo, se è vero che le misure restrittive devono essere interpretate in modo restrittivo a causa delle limitazioni che impongono ai diritti fondamentali (22), ciò non preclude un'interpretazione più ampia di termini specifici di una disposizione, qualora tale interpretazione sia necessaria per prevenire l'elusione dei divieti stabiliti nelle lettere precedenti e salvaguardarne l'efficacia (effetto utile) (23).

43. Siffatta ampia interpretazione dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014 non è messa in discussione dalla recente sentenza nella causa Jemerak (24), in cui la Corte ha accolto un'interpretazione restrittiva dell'articolo 5 *quindicies*, paragrafo 2, lettera b), di tale regolamento, riguardante il divieto di fornire, direttamente o indirettamente, servizi di consulenza giuridica, in particolare nel contesto del ruolo formale dell'autenticazione notarile. Di converso, l'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del suddetto regolamento è una salvaguardia antielusione che mira a colpire gli accordi che, pur non essendo espressamente inclusi nelle lettere a) o b) dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, di tale regolamento, minano comunque l'efficacia (effetto utile) dei divieti ivi previsti. In quanto tale, esso richiede un'interpretazione ampia, coerente con il suo contesto e obiettivo specifici. Data la divergenza degli obiettivi delle due disposizioni, una che vieta i servizi di consulenza giuridica, l'altra che vieta la partecipazione a contratti pubblici, un'interpretazione più ampia dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014 non è in contrasto con tale sentenza, ma, di converso, evidenzia l'approccio settoriale di tale regolamento e il ruolo specifico della disposizione in questione all'interno di esso.

44. Detto questo, l'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014 non mira a imporre un'esclusione generale o automatica esclusivamente sulla base della nazionalità russa degli amministratori della società. Il suo obiettivo è, piuttosto, quello di includere situazioni funzionalmente equivalenti nelle quali gli operatori, a prescindere dalla loro costituzione formale o dalla loro dichiarata autonomia, operano, in pratica, per conto o sotto la direzione di soggetti giuridici rientranti nelle lettere a) e b) del paragrafo 1 di tale articolo, vale a dire cittadini russi o entità stabilite in Russia o di proprietà di cittadini russi. In altri termini, l'obiettivo dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014 è quello di salvaguardare l'efficacia (effetto utile) dei divieti di cui alle lettere a) e b) del paragrafo 1 e di colmare potenziali lacune nella loro applicazione. Pertanto, un'interpretazione ampia dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), di tale regolamento non soltanto è opportuna, ma anche necessaria per sostenere l'efficacia delle misure in questione (25). Se tale disposizione fosse interpretata in modo indebitamente restrittivo, ciò consentirebbe di eluderla mediante accordi formalistici o indiretti. Nello specifico, qualora cittadini russi, in particolare esercenti funzioni di amministratori di società, agiscano in modo tale da concretizzare la volontà o gli interessi di un'entità di cui alle lettere a) o b), essi potrebbero legittimamente rientrare nell'ambito di applicazione del divieto. Tale approccio riflette sia il testo che lo spirito del regolamento, e garantisce che non possa essere eluso attraverso tecnicismi nella governance societaria. Pertanto, la mera presenza di cittadini russi, ad esempio in qualità di amministratori, non è sufficiente, di per sé, a determinare l'applicazione dei divieti di cui all'articolo 5

duodecies, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014. Tuttavia, se vi sono indicazioni specifiche di un rapporto di rappresentanza o direzione dai quali emerge che l'offerente agisce per conto o sotto la direzione di un'entità sottoposta a divieto ai sensi delle lettere a) o b), in tal caso la lettera c) diventa applicabile. Ribadisco che tale ampia interpretazione della nozione di «entità» mira a preservare l'efficacia (effetto utile) di tale divieto, in modo da renderlo difficile da eludere.

45. Inoltre, sebbene un obiettivo centrale del regolamento n. 833/2014 sia quello di evitare il rischio di contribuire alle azioni belliche russe, l'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), di tale regolamento non può essere interpretato nel senso che limita il suo ambito di applicazione alle sole situazioni in cui un contributo materiale a tali azioni è probabile o dimostrato. Poiché tale disposizione mira a prevenire l'elusione dei divieti di cui alle lettere a) e b) dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), e lo fa includendo gli accordi che coinvolgono soggetti giuridici che agiscono «per conto o sotto la direzione» di coloro che rientrano in tali divieti, l'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), di tale regolamento adotta, in tal modo, un approccio preventivo, che mira ad escludere dai contratti pubblici non soltanto le persone, le entità o gli organismi formalmente di proprietà di soggetti russi o da essi controllati, ma anche quelli che, in pratica, operano sotto il controllo di persone, entità od organismi legati alla Russia. Sebbene il rischio dimostrabile di un utilizzo dei fondi per sostenere l'aggressione militare della Russia possa servire come prova convincente di siffatto legame, non si tratta di un elemento costitutivo del criterio giuridico ai sensi dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014. Tale disposizione opera, quindi, indipendentemente dalla destinazione effettiva finale dei fondi, riflettendo lo scopo di tale regolamento di salvaguardare l'efficacia (effetto utile) delle misure restrittive dell'Unione.

D. Conclusione provvisoria

46. La questione chiave ai sensi dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014 non è soltanto la fonte giuridica formale dell'autorità, bensì, piuttosto, la questione se, alla luce dell'effetto sostanziale dell'accordo, la società agisca per conto o sotto la direzione di un cittadino russo o una persona fisica o giuridica, entità od organismo russi di cui all'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera a) o b). Anche qualora non siano titolari di partecipazioni formali, i cittadini russi che occupano posizioni dirigenziali chiave possono essere incaricati di eseguire decisioni strategiche conformi agli interessi del governo russo o di persone che rientrano nelle misure restrittive dell'Unione. Questa possibilità è espressamente contemplata nell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014, che amplia l'ambito di applicazione dell'esclusione dai contratti pubblici in modo da includervi anche le persone, le entità o gli organismi che agiscono per conto o sotto la direzione dei soggetti giuridici di cui alle lettere a) e b). A tal fine, un approccio formalistico sarebbe insufficiente, dato che l'obiettivo della disposizione è quello di impedire l'elusione dei divieti imposti alle lettere a) e b). L'applicazione della lettera c) richiede, quindi, un'analisi fattuale che si spinga oltre la struttura formale della società.

47. Ciò detto, è importante notare che l'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014 non intende imporre un'esclusione generale o automatica basata sulla nazionalità russa dell'amministratore di una società. L'obiettivo è, invece, quello di includere situazioni funzionalmente equivalenti in cui gli operatori, a prescindere dalla loro costituzione formale o dalla loro dichiarata autonomia, operano, di fatto, per conto o sotto la direzione di soggetti giuridici individuati alle lettere a) e b), vale a dire cittadini russi o entità stabilite in Russia o di proprietà di cittadini russi. Poiché l'espressione «per conto o sotto la direzione di», ai sensi della lettera c), include situazioni in cui un soggetto giuridico agisce sotto il controllo *de facto* di terzi, si rende necessaria l'analisi di una serie di fattori, tra i quali l'identità di coloro che controllano effettivamente l'offerente. Siffatto accertamento richiede una valutazione caso per caso delle circostanze sia di diritto che di fatto, al fine di stabilire la natura e la sostanza precise dei legami pertinenti.

E. Valutazione individuale delle circostanze sia di diritto che di fatto

48. Come ho affermato in precedenza (26), per valutare se una persona, un'entità o un organismo agisca «per conto o sotto la direzione di» un altro soggetto ai sensi dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014, si dovrebbe tenere conto di tutte le circostanze di diritto e di fatto potenzialmente pertinenti che suggeriscono l'esistenza di un controllo *de facto* da parte di

cittadini russi o di entità stabilite in Russia o di proprietà di cittadini russi. Come la Commissione ha osservato nelle sue linee guida, tale valutazione dovrebbe includere tutte le circostanze di diritto e di fatto pertinenti, come l'esatto assetto proprietario e di controllo dell'entità interessata; i legami personali e professionali tra le persone coinvolte; la natura e lo scopo delle operazioni in questione; la condotta operativa e gestionale delle parti; la prova della trasmissione di istruzioni, in passato, o dell'allineamento delle azioni dell'entità di cui trattasi a quelle di entità sanzionate; e informazioni provenienti da terzi o altri indicatori contestuali (27).

49. Ne consegue che la valutazione individuale effettuata ai fini dell'applicazione dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014 dovrebbe comportare un'analisi articolata e circostanziata di ciascun caso per stabilire se l'entità in questione agisca effettivamente sotto un controllo di un soggetto giuridico rientrante nelle lettere a) o b). Tale valutazione dovrebbe seguire un approccio basato sul rischio, nel senso che le amministrazioni nazionali dovrebbero basarsi su un sistema di indicatori o segnali di allerta per identificare le società in relazione alle quali potrebbe essere necessaria una valutazione più approfondita.

50. Come ho affermato in precedenza (28), la nozione di «agi[re] per conto o sotto la direzione» mira a includere il controllo indiretto e *de facto*. Ne consegue che la nazionalità di un amministratore può essere pertinente al fine di valutare se egli agisca come mandatario, ma deve essere considerata unitamente ad altre circostanze di fatto, quali i legami dell'amministratore con cittadini russi o persone fisiche o giuridiche, entità od organismi stabiliti in Russia, il ruolo rivestito all'interno della società e la struttura complessiva di quest'ultima, che spetta al giudice nazionale verificare. A tal riguardo, la rilevanza del criterio della nazionalità è rafforzata dal fatto che l'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014 si riferisce espressamente alle entità di cui alla lettera a), che include le persone fisiche di nazionalità russa. Poiché la lettera c) è volta a prevenire l'elusione dei divieti di cui alle lettere a) e b), la nazionalità russa dell'amministratore non è meramente accessoria – si tratta di un indicatore potenzialmente significativo del fatto che la società potrebbe agire per conto o sotto la direzione di una persona soggetta alle restrizioni fondamentali di cui all'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, del regolamento n. 833/2014. Tuttavia, dai criteri di cui all'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014 discende che, se gli amministratori dell'offerente sono cittadini russi e la società è controllata *de facto* da un'entità russa, è perfettamente possibile che detta società agisca «per conto o sotto la direzione di» tale entità. Di converso, la rilevanza della nazionalità di un amministratore ai sensi dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014 dovrebbe essere limitata alle situazioni in cui l'amministratore detiene poteri che esulano da quelli legati alla gestione corrente. In particolare, se l'amministratore è meramente responsabile degli aspetti operativi della società e agisce sotto la direzione generale dei soci, senza esercitare un'autorità decisionale strategica o un controllo sugli obiettivi più ampi della società, la sua nazionalità non dovrebbe determinare la necessità di una valutazione più approfondita. In casi di tal genere, il ruolo dell'amministratore è più simile a quello di un dirigente intermedio e le azioni della società non dovrebbero essere automaticamente considerate come poste in essere «per conto o sotto la direzione di» un cittadino russo o una persona fisica o giuridica, entità od organismo di cui alle lettere a) o b) di tale articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1. Pertanto, l'attenzione dovrebbe essere rivolta alla questione se l'amministratore possieda un controllo sostanziale o un'autorità decisionale e se le sue azioni si estendano sino all'esercizio di influenza sulla direzione complessiva della società - fattori che potrebbero giustificare l'applicazione di misure restrittive. Questa distinzione garantisce che il regolamento n. 833/2014 sia applicato a individui che si trovano in una posizione di reale influenza.

51. A tal riguardo, è vero che, come suggerito dal governo italiano e dalla Commissione, ai sensi del diritto italiano, generalmente, un amministratore senza incarichi esecutivi rappresenta la società e agisce per conto dei soci di quest'ultima. Tuttavia, le misure restrittive dell'Unione operano in base a un quadro giuridico e a un obiettivo propri ed autonomi, volti a garantire che le entità o le persone sottoposte a sanzioni non possano eludere i divieti attraverso un controllo indiretto o *de facto*. Infatti, come risulta dal parere della Commissione del 17 ottobre 2019 (29), la nozione di «agi[re] per conto di» nelle disposizioni in materia di misure restrittive dell'Unione non si limita a un rapporto giuridico formale di rappresentanza o mandato, quale inteso in senso stretto nel diritto nazionale. Si tratta, piuttosto, di una nozione sostanziale che include qualsiasi situazione in cui una persona fisica o giuridica, un'entità o un organismo agisce per servire gli interessi di una persona, un'entità o un organismo di cui all'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettere a) o b), del regolamento n. 833/2014 o

conformemente alle istruzioni di questi. Ciò può includere un'influenza di fatto, un comportamento coordinato o ruoli che si allineino funzionalmente agli interessi o alle istruzioni strategiche di cittadini russi o persone fisiche o giuridiche, entità o organismi stabiliti in Russia. Pertanto, basarsi esclusivamente sul ruolo formale, ai sensi del diritto italiano, di un amministratore senza incarichi esecutivi non è sufficiente per escludere la possibilità che siffatta persona fisica o giuridica, entità od organismo possa, in sostanza, agire «per conto o sotto la direzione» di un soggetto giuridico contemplato all'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera a) o b), del regolamento n. 833/2014.

52. Ne consegue che la nazionalità di un amministratore, pur non essendo di per sé decisiva, se considerata congiuntamente al ruolo, ai legami di proprietà e alle responsabilità in materia di governance di quest'ultimo, può determinare il sorgere di un obbligo di *esame approfondito* da parte delle amministrazioni nazionali ai sensi dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera a) o b), del regolamento n. 833/2014. Nella presente causa, il fatto che *due* dei tre membri del consiglio di amministrazione della Scudieri International siano cittadini russi, e che uno di essi sia anche presidente del consiglio di amministrazione e amministratore delegato della società, nonché amministratore unico della società madre, potrebbe giustificare un esame più approfondito da parte delle amministrazioni aggiudicatrici nazionali. In particolare, la nazionalità degli amministratori, in combinazione con i ruoli di questi ultimi e l'assetto proprietario, potrebbe essere considerata un fattore di rischio che l'entità sia controllata da entità o cittadini russi, anche qualora la società stessa non sia sotto il controllo diretto di una soggetto giuridico russo.

53. Più precisamente, nella presente causa è stato accertato quanto segue: in primo luogo, due dei tre membri del consiglio di amministrazione della Scudieri International sono cittadini russi; in secondo luogo, uno di detti cittadini russi ricopre sia il ruolo di presidente del consiglio di amministrazione che di amministratore delegato della Scudieri International, il che potrebbe indicare un elevato livello di controllo operativo e strategico corrente che si spinge oltre un mero coinvolgimento formale o nominale; in terzo luogo, la stessa persona è anche amministratore unico della società madre, la quale detiene il 90% di partecipazioni nella Scudieri International, il che indica una struttura verticale di controllo, in cui la stessa persona esercita un potere effettivo sia sulla società madre che sulla controllata. Tali fattori suggeriscono una sovrapposizione nel controllo esecutivo che, unitamente al legame significativo tra la società madre e la controllata, può sollevare legittime preoccupazioni in ordine al fatto che la Scudieri International possa agire «per conto o sotto la direzione di» una persona, un'entità o un organismo di cui all'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera a) o b), del regolamento n. 833/2014. Pertanto, esiste un rischio plausibile che la Scudieri International possa essere utilizzata come veicolo a favore di un altro titolare effettivo rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014. In presenza di un siffatto insieme di fatti, come sottolineato anche da Opera Laboratori Fiorentini nelle sue osservazioni scritte e nel corso dell'udienza dinanzi alla Corte, le amministrazioni nazionali possono essere tenute a valutare se un'offerente rientri nel divieto di cui all'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014 in ragione di fattori quali cittadinanza, controllo, direzione o legami di proprietà. Tuttavia, spetta al giudice del rinvio accertare se siffatta valutazione sia necessaria.

54. In particolare, quando la struttura societaria è complessa e multilivello, le amministrazioni possono dover ricorrere al «criterio del titolare effettivo». Sebbene l'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014 non menzioni il titolare effettivo (30), altri atti giuridici dell'Unione utilizzano costantemente tale criterio per individuare assetti di controllo o di titolarità effettiva celati. Un'interpretazione contestuale e teleologica dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014 dovrebbe consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di stabilire se il titolare effettivo eserciti un controllo *de facto*, in particolare quando si tratta di un cittadino russo o di una persona fisica o giuridica, un'entità o un organismo stabiliti in Russia. Di conseguenza, la presenza di un titolare effettivo dotato di tali caratteristiche può far sorgere, in capo alle amministrazioni aggiudicatrici, un obbligo rafforzato di adeguata verifica, al fine di stabilire se l'offerente agisca, in realtà, per conto o sotto la direzione di una persona, un'entità o un organismo di cui all'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera a) o b), del regolamento n. 833/2014. Nella presente causa, avviata da Opera Laboratori Fiorentini nei confronti della decisione dell'amministrazione di aggiudicare alla Scudieri International il contratto in questione, spetta al giudice del rinvio prendere in considerazione tutte tali circostanze.

IV. Conclusione

55. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di rispondere alla questione proposta dal Consiglio di Stato (Italia) come segue:

L'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina,

nella parte in cui vieta di aggiudicare o proseguire l'esecuzione di qualsiasi contratto di appalto pubblico o di concessione a o con «una persona fisica o giuridica, un'entità o un organismo che agiscono per conto o sotto la direzione di un'entità di cui alla lettera a) o b)», deve essere interpretato nel senso che tale divieto non si applica automaticamente a una situazione in cui un contratto pubblico è aggiudicato a una società di uno Stato membro, quando due componenti su tre del consiglio di amministrazione sono cittadini russi e uno di essi, presidente del consiglio di amministrazione e amministratore delegato di tale società, è anche amministratore unico della società madre, che ne detiene il 90% del capitale sociale ed è parimenti costituita ai sensi del diritto di uno Stato membro, qualora nessuna di tali società sia direttamente o indirettamente detenuta da cittadini o entità russi di cui all'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera a) o b), del regolamento n. 833/2014.

Tuttavia, tali circostanze di fatto, in particolare la cittadinanza e i ruoli di amministratori societari chiave, nonché i legami sostanziali tra l'offerente e la società madre, possono fungere da indicatori rilevanti della necessità di un esame più approfondito da parte dell'amministrazione aggiudicatrice. Siffatti elementi possono far sorgere l'obbligo di valutare se l'offerente agisca, in sostanza, «per conto» o «sotto la direzione» di un'entità contemplata all'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera a) o b), di tale regolamento, anche mediante un controllo *de facto* da parte di persone, entità o organismi legati alla Russia. Tale valutazione deve tener conto di tutte le circostanze di diritto e di fatto pertinenti, compreso il ruolo e l'influenza del titolare effettivo.

¹ Lingua originale: l'inglese.

² Regolamento del Consiglio del 31 luglio 2014 (GU 2014, L 229, pag. 1).

³ Regolamento del Consiglio dell'8 aprile 2022, che modifica il regolamento n. 833/2014 (GU 2022, L 111, pag. 1).

⁴ Sentenza del 10 settembre 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, punto 22 e giurisprudenza citata).

⁵ V. sentenza del 22 giugno 2021, Latvijas Republikas Saeima (Punti di penalità) (C-439/19, EU:C:2021:504, punto 81 e giurisprudenza citata).

⁶ Le versioni linguistiche danese («på vegne af»), neerlandese («namens of»), finlandese («yhteisön puolesta»), francese («pour le compte de»), italiana («per conto di») e spagnola («por cuenta de»). Sebbene le espressioni polacca («w imieniu») e rumena («în numele») significhino letteralmente «in nome di», esse sono utilizzate, nelle rispettive lingue, con la connotazione di «per conto di».

⁷ Le versioni linguistiche estone («üksuse nimel»), tedesca («im Namen»), greca («εξ ονόματος»), ungherese («névében»), lettone («vārdā»), portoghese («em nome») e slovacca («v mene»).

[8](#) Nelle versioni linguistiche estone («võid juhtimisel»), finlandese («johdolla»), ungherese («irányítása szerint»), italiana («sotto la direzione»), lettone («norādēm»), polacca («pod kierunkiem»), portoghese («sob a direção») e spagnola («bajo la dirección») prevale il concetto di «sotto la direzione».

[9](#) Nelle versioni linguistiche danese («efter anvisning fra»), neerlandese («aanwijzing van») francese («selon les instructions de»), tedesca («auf Anweisung»), rumena («în conformitate cu instrucțiunile») e slovacca («na základe pokynov») viene espresso il concetto di agire «secondo le istruzioni». La versione linguistica greca («κατ' εντολή») è più vicina al concetto di agire «agli ordini di».

[10](#) In alcune lingue dell'Unione, il termine è associato alle persone giuridiche e, addirittura, talora esclude concettualmente le persone fisiche, come nelle lingue danese («enhed»), tedesca («Organisation»), ungherese («szervezet») e rumena («entitate»). In lingua estone («üksus»), il termine utilizzato per «entità» non comprende le persone fisiche («isik»). Il termine finlandese («yhteisö») può riferirsi a un gruppo di persone fisiche che hanno un obiettivo comune o che sono legate tra loro, oppure a persone giuridiche, ma non a persone fisiche come individui. In portoghese, il termine («entidade») descrive esclusivamente le persone giuridiche.

[11](#) La nozione di «entità» in inglese («entity»), francese («entité»), greco («οντότητα»), italiano («entità»), polacco («podmiot») e slovacco («subjekt») include, da un punto di vista concettuale, sia le persone giuridiche che le persone fisiche, anche se è utilizzata principalmente per descrivere le persone giuridiche.

[12](#) V., per analogia, sentenza del 12 luglio 2018, The Goldman Sachs Group/Commissione (T-419/14, EU:T:2018:445, punti 91 e 112). Nel valutare l'esistenza di un'influenza determinante ai fini del diritto della concorrenza dell'Unione ai sensi dell'articolo 101 TFUE, il Tribunale ha sottolineato che il potere degli azionisti di designare i membri del consiglio di amministrazione di una società è riconosciuto come un indicatore chiave di controllo, e si è basato su tale struttura per esaminare la capacità di una società madre di influenzare la condotta della propria partecipata. Pertanto, il quadro di governance fornisce la base giuridica e fattuale per valutare il controllo e l'influenza, rendendolo direttamente rilevante ai fini della determinazione della responsabilità della società madre ai sensi delle norme dell'Unione in materia di concorrenza.

[13](#) V., ad esempio, l'articolo 10 del regolamento n. 833/2014.

[14](#) Decisione del Consiglio dell'8 aprile 2022, che modifica la decisione 2014/512/PESC concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU 2022, L 111, pag. 70).

[15](#) Sentenza del 10 settembre 2019 (C-123/18 P, EU:C:2019:694, punto 79).

[16](#) 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).

[17](#) V. parere della Commissione del 17 ottobre 2019 sull'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio, [C(2019) 7476 final], in cui la Commissione ha ritenuto opportuna anche un'analisi dell'assetto proprietario e di controllo.

[18](#) V. anche direttiva (UE) 2024/1226 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, relativa alla definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione e che modifica la direttiva (UE) 2018/1673 (GU L 2024/1226), che prevede le norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera h), di tale direttiva, gli Stati membri devono provvedere affinché l'elusione di una misura restrittiva dell'Unione costituisca reato.

[19](#) V., in tal senso, sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punto 132).

[20](#) La decisione 2022/578 e il regolamento 2022/576 del Consiglio facevano entrambi parte della quinta serie di misure restrittive adottate dall'Unione europea nei confronti della Russia, il cui obiettivo era quello di contribuire ad aumentare la pressione economica sul Cremlino e minare la sua capacità di finanziare l'invasione dell'Ucraina, introducendo misure più ampie in modo da intensificare l'impatto sull'economia russa.

[21](#) V. considerando 6 della decisione 2022/578, che collega la gravità della situazione all'introduzione di ulteriori misure restrittive in materia di contratti pubblici. Come sostenuto, in sostanza, da Opera Laboratori Fiorentini nel corso dell'udienza dinanzi alla Corte, l'intento del legislatore dell'Unione, quale riflesso nel considerando 6, è quello di ampliare la portata del divieto relativo ai contratti pubblici, al fine di impedire la partecipazione indiretta di interessi russi oggetto di sanzioni. L'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014 deve quindi essere inteso come una disposizione funzionale e antielusione, in linea con la valutazione della minaccia in evoluzione.

[22](#) Come affermato dal governo italiano, l'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014 costituisce una restrizione alla libertà d'impresa ai sensi dell'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tuttavia, va ricordato che la Corte ha costantemente statuito che tale diritto, tra gli altri, non è assoluto e può essere limitato per motivi di interesse pubblico, in particolare al fine di raggiungere obiettivi legittimi di interesse generale riconosciuti dall'Unione europea (v. sentenze del 21 dicembre 2021, Bank Melli Iran, C-124/20, EU:C:2021:1035, punto 80; e del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 148).

[23](#) V., in tal senso, sentenze del 21 dicembre 2011, Afrasiabi e a. (C-72/11, EU:C:2011:874, punti 39, 40 e 47) nonché dell'11 novembre 2021, Bank Sepah (C-340/20, EU:C:2021:903, punti 45 e 56); e conclusioni dell'avvocato generale Bot nella causa Afrasiabi e a. (C-72/11, EU:C:2011:737, paragrafo 77).

[24](#) Sentenza del 5 settembre 2024, Jemerak (C-109/23, EU:C:2024:681, punto 47).

[25](#) Sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punto 132).

[26](#) V. *supra*, paragrafi 39 e 47.

[27](#) V. anche le Commission consolidated FAQs on the implementation of Council Regulation No 833/2014 and Council Regulation No 269/2014, 2022, nel documento «Frequently asked questions on public procurement sanctions against Russia» (versione consolidata delle domande più frequenti sulle sanzioni nei confronti della Russia e della Bielorussia, collegamento verificato il 7 maggio 2025). In tali linee guida si spiega che l'accertamento del fatto se un'entità agisca «per conto o sotto la direzione di» un'altra ai fini

dell'articolo 5 *duodecies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014 richiede una valutazione fattuale completa. V., a tal riguardo, la risposta alla domanda n. 11.

[28](#) V. *supra*, paragrafo 46.

[29](#) Parere della Commissione del 17 ottobre 2019 sull'articolo 5, paragrafo 1, del [regolamento n. 833/2014] C(2019) 7476 final).

[30](#) V. per analogia, articolo 13, paragrafi 1 e 2, della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione (GU 2015, L 141, pag. 73), come modificata dalla direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018 (GU 2018, L 156, pag. 43).