

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

29 aprile 2010*

Nel procedimento C-340/08,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dalla House of Lords (Regno Unito) con decisione 30 aprile 2008, pervenuta in cancelleria il 23 luglio 2008, nella causa

The Queen, su istanza di:

M e altri,

contro

Her Majesty's Treasury,

* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta dal sig. J.-C. Bonichot, presidente di sezione, dalla sig.ra C. Toader, dai sigg. C.W.A. Timmermans (relatore), K. Schiemann e P. Kūris, giudici,

avvocato generale: sig. P. Mengozzi
cancelliere: sig. M.-A. Gaudissart, capounità,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza dell'11 novembre 2009,

considerate le osservazioni presentate:

- per Me altre, rappresentate dal sig. B. Emerson, QC, nonché dal sig. S. Cox, barrister, dal sig. H. Miller e dalla sig.ra K. Ashton, solicitors;
- per il governo del Regno Unito, dalla sig.ra I. Rao, in qualità di agente, assistita dal sig. J. Swift, barrister;
- per il governo estone, dal sig. L. Uibo, in qualità di agente;
- per la Commissione delle Comunità europee, dalla sig.ra S. Boelaert e dal sig. P. Aalto, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 gennaio 2010,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 2, n. 2, del regolamento (CE) del Consiglio 27 maggio 2002, n. 881, che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani e abroga il regolamento (CE) del Consiglio n. 467/2001 che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, inasprisce il divieto dei voli e estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei Talibani dell'Afghanistan (GU L 139, pag. 9), come modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 27 marzo 2003, n. 561 (GU L 82, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 881/2002»).

- 2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di talune controversie che oppongono M e a. allo Her Majesty's Treasury (pubblico erario; in prosieguo: il «Treasury») in merito alle decisioni con le quali tale autorità ha ritenuto che la concessione di prestazioni previdenziali e assistenziali alle ricorrenti nelle cause principali, mogli di persone designate dal comitato creato in applicazione del paragrafo 6 della risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 1267 (1999) ed incluse nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 881/2002 [in prosieguo, rispettivamente: la o le «persona(e) designata(e)», il «comitato delle sanzioni» ed il «Consiglio di sicurezza»], fosse vietata dalla misura restrittiva sancita dall'art. 2, n. 2, di detto regolamento.

Contesto normativo

Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza

- 3 Il 16 gennaio 2002 il Consiglio di sicurezza ha adottato la risoluzione 1390 (2002), che stabilisce le misure che gli Stati devono adottare nei confronti di Osama bin Laden, dei membri dell'organizzazione Al-Qaeda e dei Talibani e di altri individui, gruppi, imprese ed entità ad essi associati contenuti nell'elenco redatto in applicazione delle risoluzioni del citato Consiglio 1267 (1999) e 1333 (2000).
- 4 Ai sensi del paragrafo 2 della risoluzione 1390 (2002):

«Il [Consiglio di sicurezza] *[d]ecide* che tutti gli Stati devono adottare le seguenti misure nei confronti di Osama bin Laden, dei membri dell'organizzazione Al-Qaeda, dei Talibani e di altri individui, gruppi, imprese ed entità ad essi associati iscritti nell'elenco redatto in esecuzione delle risoluzioni 1267 (1999) e 1333 (2000), che deve essere aggiornato periodicamente dal [comitato delle sanzioni]:

- a) Congelare senza ritardo i fondi e altre attività finanziarie o risorse economiche di queste persone, gruppi, imprese ed entità, inclusi i fondi che provengono da beni posseduti ovvero controllati, in modo diretto o indiretto, dagli stessi o da persone che agiscono per loro conto o su loro ordine, e assicurare che né tali fondi né altri fondi, attività finanziarie o risorse economiche siano resi disponibili, direttamente o indirettamente, a vantaggio di tali soggetti, da loro cittadini ovvero da una qualsiasi altra persona che si trovi sul loro territorio;

(...)).».

- 5 Il 20 dicembre 2002 il Consiglio di sicurezza ha adottato la risoluzione 1452 (2002), allo scopo di agevolare il rispetto degli obblighi in materia di lotta al terrorismo.
- 6 Il paragrafo 1 della risoluzione 1452 (2002) così dispone:

«Il [Consiglio di sicurezza] *[d]ecide* che le disposizioni della lett. a) del paragrafo 2 della risoluzione 1390 (2002) non si applicano ai fondi ed alle altre attività finanziarie o risorse economiche che sono stati individuati dallo Stato o dagli Stati interessati come:

- a) necessari per coprire le spese di base, compresi i pagamenti relativi a generi alimentari, affitti o ipoteche, medicinali e cure mediche, imposte, premi assicurativi e servizi pubblici (...) dietro notifica al [comitato delle sanzioni] da parte dello Stato o degli Stati interessati della propria intenzione di autorizzare, se del caso, l'accesso a tali fondi, attività o risorse, e a condizione che il [comitato delle sanzioni] non adotti una decisione in senso contrario entro un termine di quarantott'ore decorrenti dalla notifica;

(...)».

La normativa dell'Unione

- 7 Al fine di attuare la risoluzione 1390 (2002), il 27 maggio 2002 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la posizione comune 2002/402/PESC, concernente misure

restrittive nei confronti di Osama bin Laden, dei membri dell'organizzazione Al-Qaeda e dei Talibani e di altri individui, gruppi, imprese ed entità ad essi associati e che abroga le posizioni comuni 96/746/PESC, 1999/727/PESC, 2001/154/PESC e 2001/771/PESC (GU L 139, pag. 4).

- 8 Come risulta in particolare dal suo quarto «considerando», il regolamento n. 881/2002 è stato adottato, segnatamente, per dare esecuzione alla risoluzione 1390 (2002).

- 9 L'art. 1 del regolamento n. 881/2002 così dispone:

«Ai fini del presente regolamento valgono le seguenti definizioni:

- 1) per “fondi” si intendono le disponibilità finanziarie e i proventi economici di qualsiasi tipo (...);

- 2) per “risorse economiche” si intendono le disponibilità di qualsiasi tipo, tangibili o intangibili, mobili o immobili, che non siano fondi ma che possano essere utilizzate per ottenere fondi, beni o servizi

(...)».

¹⁰ Ai sensi dell'art. 2 del regolamento n. 881/2002:

«1. Tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti a, o in possesso di, una persona fisica o giuridica, gruppo o entità designato dal comitato per le sanzioni ed elencato nell'allegato I sono congelati.

2. È vietato mettere direttamente o indirettamente fondi a disposizione di una persona fisica o giuridica, di un gruppo o di un'entità designati dal comitato per le sanzioni ed elencati nell'allegato I, o stanziarli a loro vantaggio.

3. È vietato mettere direttamente o indirettamente risorse economiche a disposizione di una persona fisica o giuridica, ad un gruppo o ad un'entità designati dal comitato per le sanzioni ed elencati nell'allegato I o destinarle a loro vantaggio, per impedire così facendo che la persona, il gruppo o l'entità in questione possa ottenere fondi, beni o servizi».

¹¹ Considerando necessaria un'azione della Comunità europea per attuare la risoluzione 1452 (2002), il Consiglio ha adottato, in data 27 febbraio 2003, la posizione comune 2003/140/PESC, concernente deroghe alle misure restrittive imposte dalla posizione comune 2002/402/PESC (GU L 53, pag. 62).

¹² Il quarto «considerando» del regolamento n. 561/2003 precisa che, alla luce della risoluzione 1452 (2002), occorre modificare le misure imposte dalla Comunità.

13 L'art. 2 bis del regolamento n. 881/2002, disposizione aggiunta allo stesso dal regolamento n. 561/2003, contiene la seguente previsione:

«1. L'articolo 2 non si applica ai capitali o alle risorse economiche quando:

a) una qualsiasi delle autorità competenti degli Stati membri, elencate nell'allegato II, ha deciso, su richiesta della persona fisica o giuridica interessata, che i capitali o le risorse economiche in questione sono:

i) necessari per coprire le spese di base, compresi i pagamenti relativi a generi alimentari, affitti o ipoteche, medicinali e cure mediche, imposte, premi assicurativi e servizi pubblici;

(...) e

b) tale decisione è stata notificata al comitato per le sanzioni; e

c) i) per le decisioni di cui alla lettera a), punti i), ii) o iii), il comitato per le sanzioni non ha sollevato obiezioni al riguardo entro 48 ore dalla notifica; oppure

(...)

2. Qualsiasi persona che desideri beneficiare delle disposizioni di cui al paragrafo 1 ne fa richiesta all'autorità competente dello Stato membro elencata nell'allegato II.

L'autorità competente elencata nell'allegato II comunica senza indugio, per iscritto, alla persona che ha presentato la richiesta e a tutte le altre persone, a tutti gli altri organismi e a tutte le altre entità direttamente interessati, se la richiesta è stata accolta.

L'autorità competente comunica anche agli altri Stati membri se la richiesta di deroga in questione è stata accolta.

(...».

¹⁴ L'art. 10 del regolamento n. 881/2002 così dispone:

«1. Ciascuno Stato membro determina le sanzioni da imporre in caso di violazione delle disposizioni del presente regolamento. Tali sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.

(...)

3. Ciascuno Stato membro è responsabile dell'avviamento di procedimenti nei confronti di qualsiasi persona fisica o giuridica, gruppo o entità sotto la sua giurisdizione, in caso di violazione di qualunque divieto stabilito dal presente regolamento da parte di tali persone, gruppi o entità».

- 15 Il Treasury è indicato nell'allegato II del regolamento n. 881/2002 quale autorità competente del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

La normativa nazionale

- 16 Il decreto su Al-Qaida e i Talibani (provvedimenti delle Nazioni Unite) del 2002 [The Al-Qa'ida and Taliban (United Nations Measures) Order 2002; in prosieguo: il «decreto del 2002»] mira, secondo il suo preambolo, a dare esecuzione, segnatamente, alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza 1390 (2002) e 1452 (2002).
- 17 L'art. 7 del decreto del 2002, intitolato «Capitali messi a disposizione di Osama Bin Laden e dei suoi associati», ha il seguente tenore:

«Chiunque, senza aver ottenuto l'autorizzazione del Treasury ai sensi del presente articolo, metta capitali a disposizione di, o a vantaggio di, una persona iscritta nell'elenco ovvero di una persona che agisce per conto di una persona iscritta nell'elenco, commette reato ai sensi del presente decreto».

18 L'art. 20 del decreto del 2002, intitolato «Pene e procedure», prevede al suo n. 1:

«Ogni persona che si sia resa responsabile di un reato ai sensi degli artt. (...) 7 (...) è punibile:

- a) a seguito di condanna successiva ad incriminazione, con pena detentiva non superiore a sette anni e /o con ammenda; o

- b) a seguito di condanna con procedimento sommario, con pena detentiva non superiore ai sei mesi e /o con ammenda non superiore al massimo previsto dalla legge».

19 A far data dal 16 novembre 2006 il decreto del 2002 è stato modificato dal decreto su Al-Qaida e i Taliban (provvedimenti delle Nazioni Unite) del 2006 [The Al-Qa'ida and Taliban (United Nations Measures) Order 2006; in prosieguo: il «decreto del 2006»].

20 Ai sensi dell'art. 7 del decreto del 2006, dal titolo «Congelamento di capitali e di risorse economiche delle persone designate»:

«1. Né la persona designata, né altri, potranno disporre dei capitali o delle risorse economiche appartenenti a, in possesso di o detenuti da un soggetto indicato al n. 2, se non in forza di un'autorizzazione concessa in conformità all'art. 11.

2. Il divieto di cui al n. 1 si applica:

a) a tutte le persone designate,

b) a tutti i soggetti appartenenti o controllati, direttamente o indirettamente, da una persona designata, e

c) a tutti i soggetti che agiscono per conto o su ordine di una persona designata.

3. Chiunque contravviene al divieto di cui al n. 1 commette reato».

²¹ L'art. 8 del decreto del 2006, recante il titolo «Conferimento di capitali o di risorse economiche in favore di persone designate», dispone quanto segue:

«1. È vietato mettere, direttamente o indirettamente, a disposizione o destinare a vantaggio di una persona indicata all'art. 7, n. 2, capitali o risorse economiche, se non sulla base di un'autorizzazione concessa ai sensi dell'art. 11.

2. Chiunque contravviene al divieto di cui al n. 1 commette reato.

(...)).».

²² L'art. 11 del decreto del 2006, intitolato «Autorizzazioni», dispone che:

«1. Il Treasury può rilasciare un'autorizzazione al fine di esentare gli atti in essa specificati dai divieti di cui all'art. 7, n. 1, o all'art. 8, n. 1.

2. Un'autorizzazione può essere

- a) generale ovvero rilasciata ad una categoria di persone o ad una persona in particolare;
- b) sottoposta a condizioni;
- c) di durata determinata o indeterminata.

3. Il Treasury può modificare o revocare l'autorizzazione in qualsiasi momento.

(...).

6. Chiunque agisce sulla base di un'autorizzazione senza attenersi ad una qualsiasi delle condizioni ivi previste commette reato».

Cause principali e questione pregiudiziale

- ²³ Dalla decisione di rinvio emerge che le cause principali riguardano varie prestazioni previdenziali o assistenziali, quali sussidi integrativi, indennità di sussistenza per disabili, prestazioni familiari, indennità di alloggio e riduzioni delle imposte locali concesse a M e a., ricorrenti nella causa principale, che sono mogli di persone designate e che risiedono con tali persone e i loro figli nel Regno Unito.
- ²⁴ Con decisioni assunte nel mese di luglio 2006 e valide per un periodo di tempo indeterminato, il Treasury ha ritenuto che tali pagamenti rientrassero nel divieto previsto dall'art. 2, n. 2, del regolamento n. 881/2002.
- ²⁵ Dal momento che le somme in questione possono essere destinate a coprire spese di base delle famiglie di cui fanno parte talune persone designate, quali l'acquisto di cibo per pasti in comune, esse sono, a parere del Treasury, indirettamente messe a disposizione di tali soggetti ai sensi di tale disposizione.

- 26 Il Treasury ha deciso che tali pagamenti potevano di conseguenza essere effettuati solo qualora fossero oggetto di una deroga ai sensi dell'art. 2 bis del regolamento n. 881/2002 nella forma di un'autorizzazione in conformità all'art. 7 del decreto del 2002.
- 27 Il Treasury ha rilasciato autorizzazioni, accompagnate da una serie di condizioni, a varie autorità pubbliche, consentendo loro di continuare il versamento delle prestazioni sociali a ciascuna delle mogli di cui alle cause principali.
- 28 M e a. hanno contestato tali decisioni, affermando che tali pagamenti esulassero dal divieto previsto dall'art. 2, n. 2, del regolamento n. 881/2002.
- 29 Dopo essere rimaste soccombenti in primo grado e in appello, M e a. hanno investito la House of Lords delle cause principali.
- 30 Il giudice del rinvio osserva che, nell'ambito di un'autorizzazione rilasciata ai sensi dell'art. 7 del decreto del 2002, sono imposti i seguenti obblighi:

- le prestazioni in oggetto devono essere versate su un conto bancario dal quale la moglie interessata può prelevare in contanti solo GBP 10 per familiare. Tutti gli altri pagamenti vanno eseguiti, dallo stesso conto, con carta di debito;

- la moglie interessata deve inviare ogni mese un rendiconto al Treasury dal quale risultino nel dettaglio tutte le spese sostenute nel corso del mese precedente, allegando all'uopo le ricevute dei beni acquistati e copia dell'estratto conto mensile.

Tali ricevute possono essere controllate dal Treasury allo scopo di verificare che gli acquisti non vadano oltre le spese di base, e

- l'autorizzazione è accompagnata da un'ammonizione alla moglie interessata quanto al fatto che, ove mettesse a disposizione del marito, persona designata, contanti, disponibilità finanziarie o risorse economiche, essa commetterebbe un reato.

³¹ Tale giudice ritiene che l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 881/2002 non imponga un regime talmente intrusivo e svolge in proposito le seguenti osservazioni:

- tale regime non è necessario per perseguire l'obiettivo della risoluzione 1390 (2002), consistente nell'impedire l'impiego di capitali a fini terroristici. Sarebbe difficile immaginare come l'esborso di somme per spese domestiche quotidiane, quale l'acquisto di generi alimentari, da cui una persona designata tragga un vantaggio in natura, possa generare un qualsivoglia rischio di distrazione di tali somme a fini terroristici, considerando peraltro che gli importi delle prestazioni sociali di cui trattasi sono accuratamente calcolati in modo tale da non superare le necessità vitali dei beneficiari;
- un'interpretazione estensiva dei termini «a loro vantaggio», di cui all'art. 2, n. 2, del regolamento n. 881/2002, non è coerente con l'art. 2, n. 3, del regolamento stesso, che vieta di mettere risorse economiche a disposizione di un soggetto solo a condizione che ciò consenta alle persone designate di «ottenere fondi, beni o servizi»;

- il Treasury interpreta i termini di cui all'art. 2, n. 2, del regolamento n. 881/2002 come se significassero «stanziati o spesi a loro vantaggio». In realtà, ove si consideri l'obiettivo di tale regolamento, è più probabile che l'autore del regolamento stesso abbia inteso attribuire a detti termini il senso di capitali messi a disposizione o utilizzati a beneficio di un persona designata che quest'ultima potrebbe utilizzare per fini terroristici, e

- l'interpretazione fornita dal Treasury conduce a un risultato sproporzionato e illegittimo. Essa implica che chiunque versi denaro alla moglie di una persona designata, quale il suo datore di lavoro o la sua banca, dovrebbe richiedere un'autorizzazione semplicemente perché detta moglie vive con una persona designata e perché una qualsiasi parte delle spese da essa sostenute potrebbe essere impiegata a beneficio di una tale persona. Inoltre, le condizioni dell'autorizzazione sono tali che la moglie non può spendere il proprio denaro, a prescindere dall'entità delle sue entrate, senza dover rendere conto al Treasury per ogni singola voce di spesa. Ciò costituisce un'intrusione abnorme nella vita privata di un soggetto che non è inserito nell'elenco in questione.

³² Ciò premesso, la House of Lords ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 2, n. 2, del regolamento (...) n. 881/2002 si applichi anche alla corresponsione di prestazioni previdenziali e assistenziali da parte dello Stato al coniuge di una persona [designata] (...) per il solo fatto che convive con detta persona e che destini o possa destinare parte del denaro al pagamento di beni e servizi dei quali farà uso o beneficerà anche la persona iscritta nell'elenco».

Sulla questione pregiudiziale

- 33 Nelle cause principali il Treasury ha concluso nel senso dell'applicabilità dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 881/2002 al versamento delle prestazioni previdenziali o assistenziali di cui trattasi alle mogli di persone designate, basandosi sul tenore di tale disposizione nella sua versione in lingua inglese, essendo questa altresì la lingua processuale nella presente causa.
- 34 Si deve quindi verificare se si possa risolvere la questione pregiudiziale procedendo ad un'interpretazione letterale dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 881/2002, il che richiede un raffronto delle diverse versioni linguistiche della disposizione stessa.
- 35 Secondo la versione in lingua inglese di tale disposizione, «è vietato mettere direttamente o indirettamente fondi a disposizione o a beneficio» («[n]o funds shall be made available, directly or indirectly, to, or for the benefit of») di una persona designata.
- 36 Il Treasury, al pari dei giudici che sono stati investiti delle cause principali in primo grado e in appello, nonché il governo del Regno Unito, ne deducono che il divieto previsto dall'art. 2, n. 2, del regolamento n. 881/2002 riguarda la messa a disposizione indiretta di capitali a beneficio di una persona designata.
- 37 Ne discenderebbe che tale disposizione si applica altresì qualora taluni capitali siano messi a disposizione di una persona diversa dalla persona designata, ma quest'ultima ne tragga indirettamente beneficio. Orbene, ciò si verificherebbe nelle cause principali, posto che le prestazioni previdenziali o assistenziali di cui trattasi sarebbero calcolate e concesse allo scopo di farne beneficiare la famiglia, ivi compresa la persona designata che ne fa parte.

- 38 A tal proposito, se è vero che la delimitazione dell'ambito di applicazione dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 881/2002 accolta dal Treasury sembra altresì potersi basare su talune altre versioni linguistiche, quali le versioni in lingua ungherese, olandese, finlandese e svedese, si deve necessariamente rilevare che la redazione di tale disposizione in altre versioni linguistiche, in particolare nelle versioni in lingua spagnola, francese, portoghese e romena, è diversa.
- 39 Risulta infatti da queste ultime versioni linguistiche che, oltre al fatto di mettere direttamente o indirettamente a disposizione capitali, è altresì vietato il fatto che un capitale sia «utilizzato a beneficio» di una persona designata.
- 40 In tali versioni linguistiche, il beneficio asseritamente tratto da una persona designata è collegato non al fatto che sia messo a disposizione un capitale, bensì al fatto che questo venga utilizzato. Inoltre, in queste stesse versioni linguistiche, i termini «direttamente o indirettamente» si riferiscono alla messa a disposizione e non all'utilizzo dei capitali.
- 41 L'esame isolato, svolto con riferimento a queste ultime versioni linguistiche, non consente di affermare che, mettendo a disposizione prestazioni previdenziali o assistenziali alle mogli di persone designate, le autorità in questione abbiano in tal modo «utilizzato» tali capitali «a beneficio» di una persona designata. Non sono infatti tali autorità, bensì le mogli delle persone designate, cui tali capitali sono messi a disposizione, che utilizzano poi gli stessi per acquistare beni o servizi che esse forniscono quale aiuto in natura alle persone designate per far fronte a spese di base della famiglia di cui tali persone fanno parte.
- 42 Inoltre, altre versioni linguistiche, quali le versioni in lingua tedesca e italiana, non sono riconducibili né all'uno né all'altro gruppo di versioni linguistiche sopra descritte, ma impiegano una terminologia che è loro peculiare.

- 43 Così, tali versioni vietano, oltre al fatto di mettere, direttamente o indirettamente, capitali a disposizione di una persona designata, anche che dei capitali stessi possa «beneficiare» («zugute kommen») una tale persona, o che addirittura i capitali siano «stanziati a vantaggio» («stanziar[e] a (...) vantaggio») di una persona siffatta.
- 44 Va ricordato a tal proposito che, in forza di una costante giurisprudenza, le varie versioni linguistiche di una disposizione dell'Unione europea devono essere interpretate in modo uniforme e pertanto, in caso di divergenze tra loro, la disposizione dev'essere interpretata in funzione dell'economia generale e della finalità della normativa di cui essa fa parte (v., in particolare, sentenza 29 aprile 2004, causa C-341/01, *Plato Plastik Robert Frank*, Racc. pag. I-4883, punto 64 e giurisprudenza ivi citata).
- 45 Inoltre, ai fini dell'interpretazione del regolamento n. 881/2002, si deve egualmente tenere conto del testo e dell'oggetto della risoluzione 1390 (2002) cui il suddetto regolamento, ai termini del suo quarto «considerando», intende dare esecuzione (v., in particolare, sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione*, Racc. pag. I-6351, punto 297 e giurisprudenza ivi citata).
- 46 Ai sensi del paragrafo 2, lett. a), della risoluzione 1390 (2002), gli Stati devono «assicurare che né tali fondi né altri fondi [appartenenti ad individui, gruppi, imprese ed entità associati contenuti nell'elenco redatto in applicazione delle risoluzioni 1267 (1999) e 1333 (2000)], attività finanziarie o risorse economiche siano resi disponibili, direttamente o indirettamente, a vantaggio di tali soggetti, da loro cittadini ovvero da una qualsiasi altra persona che si trovi sul loro territorio».
- 47 Se l'espressione «pour les fins qu'ils poursuivent [ai fini che essi perseguono]» contenuta nella versione in lingua francese del citato paragrafo 2, lett. a), sembra indicare che il fatto di mettere a disposizione attività finanziarie o risorse economiche è vietato solo qualora queste ultime possano essere utilizzate dalle persone designate ai

fini di attività correlate al terrorismo, si deve tuttavia necessariamente rilevare che altre versioni linguistiche ufficiali di tale disposizione non consentono di giungere ad un'interpretazione univoca in tal senso sulla sola base del suo tenore letterale.

- 48 Infatti, nella versione in lingua spagnola tale espressione non ricorre, dal momento che tale versione precisa esclusivamente che deve vietarsi che dette risorse siano messe a disposizione «di tali persone» («de esas personas»). La versione in lingua inglese è a sua volta diversa, posto che enuncia il divieto di porre talune risorse «a beneficio di dette persone» («for such persons' benefit»).
- 49 Tenuto conto delle divergenze tra le versioni linguistiche sia dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 881/2002 sia del paragrafo 2, lett. a), della risoluzione 1390 (2002) così rilevate, alla luce di quanto affermato ai punti 44 e 45 di questa sentenza si deve interpretare l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 881/2002 in funzione dell'economia generale e della finalità della normativa di cui tale disposizione fa parte, dovendosi tener conto, in tale contesto, dell'obiettivo della risoluzione 1390 (2002).
- 50 A tal proposito, per quanto concerne gli obblighi sanciti al paragrafo 2, lett. a), della risoluzione 1390 (2002), il paragrafo 4 della risoluzione 1822 (2008), adottata dal Consiglio di sicurezza il 30 giugno 2008, prevede che questi ultimi «si applichino a tutti i tipi di risorse economiche e finanziarie (...) utilizzate per sostenere la rete Al-Qaeda, Osama bin Laden e i Talibani, nonché le persone, i gruppi, le imprese e le entità loro associati».
- 51 Peraltro, in un documento informativo dell'11 settembre 2009, dal titolo «Spiegazione dei termini riguardanti il congelamento delle disponibilità», disponibile sul sito Internet del comitato delle sanzioni, detto comitato ha precisato che «[l']obiettivo del congelamento delle disponibilità è quello di privare dei mezzi di sostegno al terrorismo le persone, i gruppi, le imprese e le entità i cui nomi figurano nell'[elenco redatto dal comitato delle sanzioni]».

- 52 Per quanto riguarda il regolamento n. 881/2002, la Corte ha stabilito che il suo obiettivo è di opporsi a che le persone designate dispongano di qualsiasi risorsa finanziaria ed economica, al fine di impedire il finanziamento di attività terroristiche (sentenza 11 ottobre 2007, causa C-117/06, Möllendorf e Möllendorf-Niehuus, Racc. pag. I-8361, punto 63).
- 53 Del pari, la Corte ha precisato che lo scopo essenziale e il contenuto del regolamento citato è quello di combattere il terrorismo internazionale, in particolare di privarlo delle sue risorse finanziarie congelando i capitali e le risorse economiche delle persone o entità che si sospetta siano implicate in attività a questo connesse (sentenza Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, cit., punto 169).
- 54 Ne deriva che l'obiettivo del regime di congelamento delle disponibilità delle persone designate, in cui si inserisce il divieto di mettere a disposizione capitali, sancito dall'art. 2, n. 2, del regolamento n. 881/2002, è quello di impedire che tali persone abbiano accesso a risorse economiche o finanziarie, di qualsiasi natura, che esse potrebbero utilizzare per sostenere attività terroristiche.
- 55 Tale obiettivo è ravvisabile, peraltro, nella qualificazione risultante dalla definizione cui all'art. 1, n. 2, del regolamento n. 881/2002 relativamente alla nozione di «risorse economiche» quali «disponibilità di qualsiasi tipo (...) che non siano fondi ma che possano essere utilizzate per ottenere fondi, beni o servizi», nonché nel divieto, sancito dall'art. 2, n. 3, del detto regolamento, di mettere a disposizione di una persona designata risorse economiche in modo tale che questa «possa ottenere fondi, beni o servizi» .
- 56 Alla luce dell'obiettivo del regolamento n. 881/2002, tale qualificazione deve essere intesa nel senso che la misura di congelamento delle risorse economiche si applica solo alle disponibilità che possono essere convertite in capitali, beni o servizi, da impiegarsi per sostenere attività terroristiche.

- 57 È vero che né la definizione dei capitali cui all'art. 1, n. 1, del regolamento n. 881/2002, né la misura di divieto di mettere a disposizione capitali prevista dall'art. 2, n. 2, del regolamento stesso contengono una simile qualificazione. Tuttavia, tale assenza si spiega in ragione del fatto che le citate disposizioni riguardano specificamente capitali che, se posti direttamente o indirettamente a disposizione di una persona designata implicano, di per sé stessi, un rischio di sviamento a sostegno di simili attività terroristiche.
- 58 Orbene, nelle cause principali, l'interpretazione fornita dal Treasury all'art. 2, n. 2, del regolamento n. 881/2002 non si è basata su un qualsivoglia rischio che i capitali in questione potessero essere sviati a sostegno di attività terroristiche.
- 59 Non è stato sostenuto che le mogli in questione ritrasmettessero tali capitali a una persona designata anziché destinarli alle spese di base della loro famiglia. Un tale sviamento di capitali rientrerebbe peraltro nel divieto sancito dall'art. 2, n. 2, del regolamento medesimo e rappresenterebbe, secondo il diritto nazionale applicabile, un illecito penalmente perseguibile.
- 60 Non è stato messo in discussione il fatto che, nelle cause principali, i capitali cui trattasi siano effettivamente utilizzati dalle mogli interessate per far fronte alle esigenze essenziali delle famiglie di cui fanno parte talune persone designate.
- 61 Orbene, come ha osservato il giudice del rinvio senza essere contraddetto sul punto dinanzi alla Corte, la convertibilità di tali capitali in risorse atte a sostenere attività terroristiche appare poco plausibile, tanto più che le prestazioni di cui alle cause principali sono fissate ad un livello tale da coprire esclusivamente le necessità strettamente vitali delle persone interessate.

- 62 Pertanto, in circostanze quali quelle di cui alle cause principali, il beneficio in natura che una persona designata potrebbe trarre indirettamente dai contributi sociali versati alla propria moglie non è idoneo a pregiudicare l'obiettivo del regolamento n. 881/2002 che, come rilevato al punto 54 di questa sentenza, è quello di impedire che le persone designate possano avere accesso a risorse economiche o finanziarie, di qualsiasi natura, che esse potrebbero utilizzare per sostenere attività terroristiche.
- 63 Di conseguenza, tenuto conto delle divergenze rilevate nelle versioni linguistiche dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 881/2002, tale disposizione deve essere interpretata, alla luce del suo obiettivo, nel senso che essa non si applica al pagamento di prestazioni previdenziali o assistenziali in circostanze quali quelle di cui alle cause principali.
- 64 Si deve inoltre rammentare che una norma di diritto derivato dell'Unione dev'essere interpretata, nei limiti del possibile, nel senso della sua conformità, segnatamente, con i principi generali del diritto dell'Unione e, specificatamente, con il principio della certezza del diritto (v., in particolare, sentenza 1° aprile 2004, causa C-1/02, Borgmann, Racc. pag. I-3219, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).
- 65 Orbene, tale principio richiede che una normativa, quale il regolamento n. 881/2002, che impone misure restrittive di notevole incidenza sui diritti e sulle libertà delle persone designate (sentenza Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, cit., punto 375) e che, come prescrive l'art. 10 di tale regolamento, è corredata, nel diritto nazionale, di sanzioni eventualmente di natura penale in caso di violazione di tali misure, sia chiara e precisa, affinché le persone interessate, ivi compresi i terzi, quali gli enti previdenziali di cui trattasi nelle cause principali, possano riconoscere senza ambiguità i loro diritti e i loro obblighi e decidere di conseguenza.
- 66 In tale contesto, un'interpretazione contraria a quella che è stata accolta al punto 63 di questa sentenza rischierebbe di dar luogo a incertezze giuridiche connesse, segnatamente, alle situazioni triangolari in cui taluni capitali sono messi a disposizione,

direttamente o indirettamente, non di una persona designata, bensì di un'altra persona con cui la persona designata presenta vincoli più o meno stretti e in cui quest'ultima tragga indirettamente un certo beneficio da tali capitali.

- ⁶⁷ Siffatte incertezze giuridiche appaiono ancor meno ammissibili se si considera che, in tali situazioni, si pone comunque la questione se il beneficio specifico procurato a una persona designata ad opera della persona cui sono stati messi a disposizione i capitali possa o meno rientrare nell'ambito d'applicazione delle misure restrittive previste all'art. 2, nn. 2 e 3, del regolamento n. 881/2002.
- ⁶⁸ Si può aggiungere in proposito che, in circostanze quali quelle di cui alle cause principali, il beneficio tratto da una persona designata, sotto forma di aiuto in natura, dai capitali messi a disposizione di sua moglie, non può neppure essere qualificato come risorsa economica ai fini degli artt. 1, n. 2, e 2, n. 3, del regolamento n. 881/2002, in quanto un simile beneficio non può essere impiegato dalla persona designata «per ottenere fondi, beni o servizi» ai sensi di tali disposizioni.
- ⁶⁹ Infatti, come affermato al punto 61 di questa sentenza, in situazioni quali quelle di cui trattasi nelle cause principali, non può ragionevolmente sostenersi che tale beneficio possa essere convertito in una risorsa economica o finanziaria che la persona designata possa impiegare per sostenere attività terroristiche.
- ⁷⁰ Non può neppure sostenersi che, se si accogliesse l'interpretazione secondo cui il pagamento dei contributi sociali di cui trattasi nelle cause principali non rientra nell'art. 2, nn. 2 e 3, del regolamento n. 881/2002, la deroga prevista all'art. 2 bis del citato regolamento, nella fattispecie quella relativa alle spese di base, diverrebbe superflua.

- 71 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 102 delle sue conclusioni, tale deroga deve essere ottenuta in tutti i casi in cui taluni capitali siano direttamente o indirettamente messi a disposizione di una persona designata e non di un terzo, dal momento che, in una simile situazione, la persona designata può decidere in merito alla destinazione di tali capitali, il che implica un rischio di sviamento degli stessi a fini terroristici.
- 72 Infine, non si può obiettare che, se si accogliesse l'interpretazione secondo cui il pagamento dei contributi sociali di cui trattasi nelle cause principali non rientra nell'art. 2, nn. 2 e 3, del regolamento n. 881/2002, la persona designata in questione sarebbe svincolata dall'obbligo di provvedere essa stessa alle sue spese di base, consentendole in tal modo di dedicare a fini terroristici le disponibilità che essa riuscirebbe ad ottenere con altri mezzi.
- 73 Infatti, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 105 delle sue conclusioni, se è vero che l'ipotesi che un terzo prenda direttamente a proprio carico le spese di base di una persona designata non rientra nell'ambito d'applicazione dell'art. 2 del regolamento n. 881/2002, è altresì vero che il congelamento nonché i divieti previsti da tale disposizione restano pienamente applicabili nei confronti di tale persona, fatta salva, eventualmente, una deroga in conformità all'art. 2 bis del citato regolamento.
- 74 Alla luce di quanto precede, si deve risolvere la questione proposta affermando che l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 881/2002 deve essere interpretato nel senso che esso non si applica alle prestazioni previdenziali o assistenziali versate dallo Stato alla moglie di una persona designata per la sola ragione che la moglie convive con tale persona designata e che essa destinerà o potrà destinare una parte di tali prestazioni all'acquisto di beni e di servizi che anche tale persona designata consumerà o di cui anch'essa beneficerà.

Sulle spese

⁷⁵ Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara:

L'art. 2, n. 2, del regolamento (CE) del Consiglio 27 maggio 2002, n. 881, che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani e abroga il regolamento (CE) del Consiglio n. 467/2001 che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, inasprisce il divieto dei voli e estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei Talibani dell'Afghanistan, come modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 27 marzo 2003, n. 561, deve essere interpretato nel senso che tale disposizione non si applica alle prestazioni previdenziali o assistenziali versate dallo Stato alla moglie di una persona designata dal comitato creato in applicazione del paragrafo 6 della risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 1267 (1999) ed inclusa nell'elenco di cui all'allegato I del citato regolamento, come modificato, per la sola ragione che tale moglie convive con detta persona designata e che essa destinerà o potrà destinare una parte di tali prestazioni all'acquisto di beni e di servizi che anche tale persona designata consumerà o di cui anch'essa beneficerà.

Firme