CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PAOLO MENGOZZI presentate il 14 gennaio 2010 [1]

I — Introduzione

1. Con ordinanza del 30 aprile 2008, la House of Lords (Regno Unito) ha presentato alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente sull'interpretazione 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) 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 [2] (in prosieguo: «il regolamento n. 881/2002» o «il regolamento»).

2. La Corte è chiamata a pronunciarsi sulla portata dell'art. 2, n. 2, di tale regolamento nel contesto di un procedimento che oppone le sig.re M., A. e MM. (in prosieguo: le «ricorrenti») allo Her Majesty's Treasury (Ministero del Tesoro britannico; in prosieguo: il «Treasury»), vertente sull'applicabilità dei divieti previsti da tale disposizione alle prestazioni sociali e previdenziali spettanti al coniuge di una persona iscritta nell'elenco stilato dal Comitato per le sanzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in conformità della risoluzione 1267 (1999).

II — Contesto normativo di riferimento

A — *Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite*

3. Il 16 gennaio 2002 il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (in prosieguo: il «Consiglio di sicurezza») ha adottato la risoluzione 1390 (2002), che stabilisce le misure da applicare nei confronti di Osama bin Laden, dei membri dell'organizzazione Al-Qaeda e dei Talibani e di altre persone, gruppi, imprese

1 — Lingua originale: l'italiano.
2 — GU L 139, pag. 9.

ed entità ad essi associati, che risultino inclusi nell'elenco creato in conformità alle risoluzioni dello stesso Consiglio di sicurezza 1267 (1999) e 1333 (2000) e aggiornato regolarmente dal Comitato per le sanzioni del Consiglio di sicurezza (in prosieguo: il «Comitato per le sanzioni») istituito in forza della risoluzione 1267 (1999).

4. Ai sensi del paragrafo 2, lett. a), della risoluzione 1390 (2002), tutti gli Stati devono:

«[c]ongelare senza ritardo i fondi e altre attività finanziarie o risorse economiche di tali 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»[3].

5. Il 20 dicembre 2002 il Consiglio di sicurezza ha adottato la risoluzione 1452 (2002), con la quale si autorizzano deroghe specifiche, a fini umanitari, alle misure restrittive imposte dalla risoluzione 1390 (2002).

6. Il paragrafo 1 della risoluzione 1452 (2002) prevede che l'obbligo di congelare i fondi non si applichi, tra l'altro:

«ai fondi ed alle altre attività finanziarie o risorse economiche che sono stati individuati dallo Stato o dagli Stati interessati come (a) necessari per le spese di base, (…) dietro notifica al comitato da parte dello Stato o degli Stati interessati (…) della propria intenzione di autorizzare, se del caso, l'accesso a tali fondi, attività o risorse (…)».

B — *La normativa dell'Unione europea e della Comunità europea*

7. Al fine di attuare la risoluzione del Consiglio di sicurezza 1390 (2002), il 27 maggio 2002 il Consiglio ha adottato la posizione comune 2002/402/PESC, concernente misure restrittive nei confronti di Osama bin Laden, dei membri dell'organizzazione Al-Qaida e dei Taliban e di altri individui, gruppi, imprese

3 — Come per tutte le disposizioni contenute in risoluzioni del Consiglio di sicurezza richiamate nelle presenti conclusioni, la traduzione è fatta dal testo inglese di tali risoluzioni.

ed entità ad essi associati e che abroga le posizioni comuni 96/746/PESC, 1999/727/PESC, 2001/154/PESC e 2001/771/PESC[4].

8. Ai termini del suo art. 1, la posizione comune 2002/402 «si applica nei confronti di Osama bin Laden, dei membri dell'organizzazione Al-Qaida e dei Taliban e di altri individui, gruppi, imprese, entità ad essi associati, quali figurano nell'elenco predisposto conformemente» alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza 1267 (1999) e 1333 (2000). Essa prevede, all'art. 3, quanto segue:

«La Comunità europea, nei limiti dei poteri che le sono conferiti dal Trattato che istituisce la Comunità europea:

— ordina il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie o economiche degli individui, gruppi, imprese ed entità di cui all'articolo 1,

— assicura che i capitali e le risorse finanziarie o economiche non saranno resi disponibili, direttamente o indirettamente, per gli individui, i gruppi, le imprese e le entità di cui all'articolo 1, o a loro vantaggio».

9. Dando seguito alla posizione comune 2002/402, il 27 maggio 2002 il Consiglio ha adottato il regolamento n. 881/2002 il quale, come risulta dai suoi «considerando», in particolare dal primo al quarto, intende dare attuazione alla risoluzione 1390 (2002) per quanto riguarda il territorio della Comunità.

10. Ai sensi del suo art. 1, ai fini del regolamento valgono le seguenti definizioni:

«1) Per "fondi" si intendono le disponibilità finanziarie e i proventi economici di qualsiasi tipo, compresi tra l'altro il denaro contante, gli assegni, i crediti monetari, le tratte, i bonifici e altri strumenti di pagamento, i depositi presso istituti finanziari, altri enti, i saldi di conti, i debiti e le assunzioni di debiti; la negoziazione pubblica o privata di titoli e titoli di credito, compresi le partecipazioni e le azioni, i certificati di titoli, le obbligazioni, i pagherò, i mandati di pagamento, i contratti derivativi; gli interessi, i

4 — GU L 139, pag. 4.

dividendi o altri redditi da capitale o ratei attivi; i crediti, i diritti di compensazione, le garanzie, le fideiussioni o altri impegni finanziari; le lettere di credito, le polizze di carico, gli atti di cessione; i documenti comprovanti interessi su fondi o risorse finanziarie nonché qualsiasi altro strumento di finanziamento all'esportazione.

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.

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.

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».

(...)».

12. L'art. 8 del regolamento ha il seguente tenore:

11. L'art. 2 del regolamento così dispone:

«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.

«La Commissione e gli Stati membri si informano reciprocamente e immediatamente delle misure adottate ai sensi del presente regolamento e si comunicano le informazioni pertinenti in loro possesso riguardanti il presente regolamento (…)».

13. L'art. 10, n. 1, del regolamento prevede che:

«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».

14. L'allegato I del regolamento contiene l'«elenco delle persone, dei gruppi e delle entità» di cui all'art. 2 dello stesso.

15. Il 27 febbraio 2003 il Consiglio ha adottato le misure legislative necessarie ad attuare le deroghe a fini umanitari previste dalla risoluzione del Consiglio di sicurezza 1452 (2002) menzionata al paragrafo 5 delle presenti conclusioni, vale a dire la posizione comune 2003/140/PESC, concernente deroghe alle misure restrittive imposte dalla posizione comune 2002/402[5], ed il regolamento (CE) n. 561/2003, che modifica, per quanto riguarda le deroghe al congelamento dei capitali e delle risorse economiche, il regolamento n. 881/2002[6].

16. L'art. 1 del regolamento n. 561/2003 inserisce nel regolamento n. 881/2002 un nuovo art. 2 bis, i cui nn. 1 e 2 così recitano:

«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;

ii) destinati esclusivamente al pagamento di onorari ragionevoli e al rimborso delle spese sostenute per le prestazioni legali;

5 — GU L 53, pag. 62.
6 — GU L 82, pag. 1.

iii) destinati esclusivamente al pagamento di diritti o di spese bancarie connessi alla normale gestione dei fondi o delle risorse economiche congelati;

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.

iv) necessari per coprire spese straordinarie; e

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

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

C — *La normativa di diritto nazionale rilevante*

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

17. Alla luce dell'ordinanza di rinvio e delle osservazioni presentate nel presente procedimento, la legislazione nazionale rilevante può essere ricostruita come segue.

ii) per le decisioni di cui al[la] lettera a), punto iv), esse sono state approvate dal comitato per le sanzioni.

18. Il Regno Unito ha trasposto le risoluzioni 1390 (2002) e 1452 (2002) del Consiglio di sicurezza, nonché ha dato attuazione al regolamento n. 881/2002 nel proprio ordinamento con l'Al-Qa'ida and Taliban (United Nations Measures) Order 2002[7] (in prosieguo: il «decreto del 2002»). Tale decreto è stato modificato ad opera dell'Al-Qa'ida and Taliban (United Nations Measures) Order

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.

7 — SI 2002 No. 111.

2006[8] (in prosieguo: il «decreto del 2006»), entrato in vigore il 16 novembre 2006, il quale — come risulta dalla Nota esplicativa ad esso allegata — è inteso a dare attuazione, tra l'altro, al regolamento n. 561/2003[9].

19. L'art. 7 del decreto del 2002, intitolato «Fondi 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, mette fondi 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»[10].

20. In forza dell'art. 20, n. 1, del decreto del 2002, intitolato «Pene e procedure», chiunque contravviene a tale disposizione è punibile con una pena pecuniaria e/o con la pena detentiva fino ad un massimo di 7 anni.

21. L'art. 8 del decreto del 2006, che — a far data dal 16 novembre 2006 — ha sostituito l'art. 7 del decreto del 2002, così recita:

«1. È vietato mettere, direttamente o indirettamente, fondi o risorse economiche a disposizione di, o a vantaggio di, una persona indicata all'art. 7, n. 2, senza aver ottenuto un'autorizzazione 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.

8 — SI 2006 No. 2952.

9 — Stando alle osservazioni del Regno Unito, le parti nel giudizio a quo concorderebbero nel ritenere che la novella del 2006 non comporti alcuna conseguenza di rilievo per quanto concerne il caso di specie.

10 — La traduzione è stata da me effettuata. Il testo inglese recita: «Any person who, except under the authority of a licence granted by the Treasury under this article, makes any funds available to or for the benefit of a listed person or any person acting on behalf of a listed person is guilty of an offence under this Order».

(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.

(4) Nel concedere, modificare o revocare un'autorizzazione, il Treasury deve:

(a) nel caso in cui l'autorizzazione sia concessa ad una persona in particolare, dare avviso a tale persona, per iscritto, del rilascio, della modifica o della revoca, e

(b) nel caso di un'autorizzazione a carattere generale o rilasciata ad una categoria di persone, prendere le misure che ritiene appropriate al fine di renderne pubblico il rilascio, la modifica o la revoca.

(5) Chiunque, al fine di ottenere un'autorizzazione, consapevolmente o con negligenza rende una dichiarazione, ovvero presenta documenti o informazioni che siano falsi su un punto rilevante, commette reato.

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

23. L'art. 20, n. 3, del decreto del 2006 dispone che, nei casi in cui un'autorizzazione rilasciata dal Treasury ai sensi dell'art. 7 del decreto del 2002 abbia preso effetto immediatamente prima dell'entrata in vigore del decreto del 2006, detta autorizzazione continui ad applicarsi come se fosse stata rilasciata ai sensi dell'art. 11 del decreto del 2006.

III — Fatti, questione pregiudiziale e svolgimento del procedimento

24. Le ricorrenti nel giudizio principale, residenti nel Regno Unito, vivono con il proprio coniuge e con i loro figli minori. I coniugi delle ricorrenti sono menzionati quali persone fisiche nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento.

25. Dalle osservazioni del governo del Regno Unito risulta che il marito di una delle ricorrenti riceve dalle autorità di tale paese un'indennità di disabile, che è attualmente versata su un conto bancario intestato alla moglie, mentre i mariti delle altre due ricorrenti non percepiscono alcuna prestazione sociale e/o previdenziale. Dagli atti di causa risulta che, sotto il profilo economico, tali persone dipendono interamente dal proprio coniuge, vale a dire dalle ricorrenti, le quali provvedono a soddisfare i bisogni essenziali della famiglia.

26. In ragione della loro situazione personale le ricorrenti hanno titolo a ricevere, a carico dei competenti organismi amministrativi del Regno Unito (HM Revenue and Customs e Secretary of State for Work and Pensions), una serie di prestazioni speciali a carattere non contributivo (sussidio integrativo, indennità di sussistenza per disabili, prestazioni familiari, indennità di alloggio, prestazione compensativa dell'imposta locale), nella misura di alcune centinaia di sterline a settimana.

27. Nel luglio 2006 il Treasury, convenuto nel giudizio principale, dopo aver constatato che le somme corrisposte alle ricorrenti erano suscettibili di essere destinate a coprire le spese di base della famiglia, di cui fa parte una persona iscritta nell'elenco allegato al regolamento, e ritenendo perciò che tali somme si potessero considerare come «stanziate a vantaggio» di queste ultime ai sensi dell'art. 2, n. 2, del regolamento, nonché dell'art. 7 del decreto del 2002, ha deciso di subordinare, per il futuro, il versamento delle prestazioni spettanti alle ricorrenti al rilascio di un'autorizzazione agli organismi amministrativi eroganti, avente durata indeterminata.

28. Tale autorizzazione è accompagnata da talune modalità, che differiscono a seconda dei casi, volte a consentire alle ricorrenti di attingere, dal conto bancario su cui vengono versati i sussidi, quanto necessario a soddisfare i bisogni essenziali della propria famiglia. In particolare, l'autorizzazione impone limiti al prelievo di denaro contante e l'utilizzo di una carta di debito per gli acquisti, nonché l'obbligo di far pervenire al Treasury, con scadenza mensile, gli scontrini relativi alle spese effettuate, onde consentire la verifica che queste non eccedano lo stretto

indispensabile a coprire le necessità di base della famiglia. L'autorizzazione avverte inoltre le ricorrenti che la messa a disposizione del loro coniuge, iscritto nell'elenco, di fondi e/o risorse economiche è reato punibile ai sensi della legislazione penale nazionale.

29. Ritenendo che il regime così istituito non si dovesse applicare al loro caso di specie, le ricorrenti si rivolgevano alla High Court per ottenerne la rimozione. A loro modo di vedere, la corresponsione di prestazioni sociali e previdenziali al coniuge di una persona iscritta nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento esulerebbe dall'ambito di applicazione dell'art. 2 del medesimo e, di conseguenza, non sarebbe soggetta ad autorizzazione ai sensi dell'art. 2 bis.

30. La High Court respingeva l'istanza delle ricorrenti, ritenendo che la corresponsione di sussidi al coniuge di una persona iscritta nell'elenco si potesse configurare come stanziamento di fondi in modo indiretto a vantaggio di tale persona, ricadendo perciò nell'ambito del divieto posto dall'art. 2, n. 2, del regolamento. Contro la sentenza della High Court, le ricorrenti interponevano appello. Il 6 marzo 2007, la Court of Appeal respingeva il ricorso, accogliendo in toto il ragionamento svolto dal giudice di primo grado.

31. Le ricorrenti si rivolgevano quindi, in ultima istanza, alla House of Lords, il cui Appellate Committee presentava, il 21 febbraio 2008, una relazione in cui rilevava come il ricorso sollevasse taluni interrogativi in merito all'interpretazione dell'art. 2, n. 2, del regolamento e, in particolar modo, se l'espressione «a loro vantaggio» utilizzata in tale norma dovesse essere intesa in senso lato, comprendendo cioè ogni impiego di denaro da cui persone designate possano trarre profitto, o se essa si riferisca invece alla sola ipotesi in cui fondi e/o risorse economiche vengono «espressamente messi a disposizione di dette persone, che potranno perciò deciderne liberamente l'uso».

32. Nell'ordinanza di rinvio, la House of Lords riconosce che un'autorizzazione ai sensi dell'art. 2 bis si renderebbe senz'altro necessaria per corrispondere prestazioni sociali e previdenziali ai coniugi delle ricorrenti, nonché per consentire a queste ultime di mettere fondi e/o risorse economiche a disposizione del proprio coniuge; essa osserva però che il problema che si pone nel caso di specie è, piuttosto, se occorra un'autorizzazione per

corrispondere prestazioni sociali e previdenziali alle ricorrenti.

33. Secondo tale giudice, un'interpretazione troppo lata dell'espressione «a loro vantaggio» di cui al n. 2 dell'art. 2 del regolamento si porrebbe in contrasto con il successivo n. 3 dello stesso, il quale vieta di mettere risorse economiche a disposizione di una persona designata solo nella misura in cui ciò consenta a tale persona di «ottenere fondi, beni o servizi». Tale condizione, che la House of Lords ritiene in linea con le finalità della risoluzione n. 1390 (2002), dovrebbe essere applicabile anche nel contesto dell'art. 2, n. 2, del regolamento, tenuto conto altresì della circostanza che il paragrafo 2, lett. a), della risoluzione non effettua alcuna distinzione tra fondi e risorse economiche.

34. Per altro verso, accogliere l'interpretazione dell'art. 2, n. 2, del regolamento avanzata dal Treasury condurrebbe ad un risultato sproporzionato, in quanto comporterebbe che chiunque versa del denaro al coniuge di una persona designata (ad esempio, il suo datore di lavoro, o persino la sua banca) debba ottenere un'autorizzazione ai sensi dell'art. 2 bis del regolamento, semplicemente in ragione del fatto che i due convivono e che la persona designata potrebbe trarre profitto dalle spese effettuate dal coniuge.

35. La House of Lords ritiene inoltre che le modalità imposte dal Treasury per il rilascio dell'autorizzazione costituiscano un regime «intrusivo». I termini dell'autorizzazione sono infatti stabiliti in modo tale da impedire, in sostanza, al coniuge di spendere qualunque somma di denaro, indipendentemente dal proprio reddito, senza aver ottenuto la previa autorizzazione del Treasury.

36. Infine, il giudice di rinvio osserva che l'art. 2 bis del regolamento fa riferimento a versamenti effettuati a favore di una persona designata, mentre la questione che rileva nel procedimento principale consiste nello stabilire se l'erogazione di sussidi a persone non iscritte sulla lista esiga una previa autorizzazione in considerazione del fatto che le relative somme saranno parzialmente spese a vantaggio di una persona designata.

37. Sulla base di tali considerazioni, con ordinanza del 30 aprile 2008, la House of Lords sospendeva il procedimento pendente dinnanzi ad essa per sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 2, n. 2, del regolamento (CE) del Consiglio n. 881/2002 si applichi anche alla corresponsione di prestazioni sociali e previdenziali da parte dello Stato al coniuge di una persona iscritta nell'elenco stilato dal Comitato per le sanzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in conformità

della risoluzione 1267 (1999), 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».

38. Conformemente all'art. 23 dello Statuto della Corte, hanno presentato osservazioni scritte nel presente procedimento, oltre alle ricorrenti nel giudizio principale, i governi del Regno Unito ed estone, nonché la Commissione.

39. All'udienza, svoltasi l'11 novembre 2009, hanno presentato osservazioni orali le ricorrenti, il governo del Regno Unito e la Commissione.

IV — Osservazioni presentate dinanzi alla Corte

40. Secondo le ricorrenti nel giudizio principale, la decisione del Treasury di subordinare il versamento dei sussidi loro spettanti al rilascio di un'autorizzazione, accompagnata da modalità particolarmente restrittive, ha per effetto di equiparare la loro situazione a quella di una persona designata, mentre esse non sono iscritte nell'elenco, e non sono nemmeno sospettate di svolgere un'attività terroristica.

41. Le ricorrenti osservano che i sussidi in parola sono destinati, tra l'altro, a prestare assistenza in natura al loro coniuge iscritto nell'elenco. Così facendo, le ricorrenti non metterebbero fondi a disposizione di questi; sarebbe dunque escluso che, versando alle ricorrenti somme di denaro, le autorità competenti mettano fondi indirettamente a disposizione del loro coniuge ai sensi dell'art. 2, n. 2 del regolamento. Né si potrebbe sostenere che, in tal modo, vengono messe delle risorse economiche a disposizione di una persona designata: il successivo n. 3 dell'art. 2 esclude, infatti, dal proprio ambito di applicazione le risorse economiche dalle quali una persona iscritta nell'elenco non possa ricavare fondi, beni o servizi («risorse esenti»). Le ricorrenti sono dell'avviso che un'interpretazione dell'art. 2, n. 2, del regolamento la quale estenda la portata di tale norma a fondi messi a disposizione di terzi, semplicemente in ragione del fatto che detti fondi potrebbero essere utilizzati per ottenere, a favore di una persona designata, risorse esenti, non sarebbe coerente con tale esclusione.

42. A tale proposito, esse aggiungono che l'interpretazione dell'art. 2, n. 3, del regolamento

da loro proposta non si porrebbe in contrasto con quella resa dalla Corte nella sentenza Möllendorf[11], che ha configurato la portata del divieto contenuto in tale disposizione in termini ampi: in effetti, il bene che veniva in rilievo in tale causa rappresentava una «risorsa economica» ai sensi dell'art. 2, n. 3, del regolamento, in quanto poteva essere utilizzato dalla persona designata per finanziare attività terroristiche. Le restrizioni all'ottenimento di fondi da parte delle ricorrenti non sarebbero invece volte ad impedire il finanziamento di dette attività.

43. Le ricorrenti sottolineano infine che l'interpretazione dell'art. 2 del regolamento fatta propria dal Treasury lede i loro diritti fondamentali, in particolare il diritto al rispetto dei beni e il diritto al rispetto della vita privata e familiare. Per quanto riguarda quest'ultimo, le restrizioni imposte dal regime di autorizzazione non sarebbero proporzionate ai fini perseguiti, e le ragioni addotte a giustificazione di tali restrizioni non sarebbero pertinenti né sufficienti ai sensi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo[12]. Del pari, con riferimento al diritto di proprietà, le ricorrenti ritengono che, come nel caso Kadi[13], nel presente procedimento ci si debba chiedere se le significative restrizioni imposte a tale diritto si possano ritenere giustificate e proporzionate.

44. Il governo del Regno Unito, sulla base di un'interpretazione letterale dell'art. 2, n. 2, in particolare dell'espressione «a vantaggio di», basata sul significato ordinario dei termini usati, sostiene che il divieto posto in tale articolo si estenda a ogni messa a disposizione di fondi da cui una persona designata possa trarre profitto, a prescindere dalla circostanza che i fondi in parola vengano impiegati per procurare a detta persona fondi o risorse economiche; nel caso di specie, dal momento che le somme corrisposte alle ricorrenti vengono da queste utilizzate per sostenere le spese necessarie, tra l'altro, anche al mantenimento del coniuge, è evidente che, versando alle ricorrenti prestazioni sociali e previdenziali, le autorità competenti stanziano fondi a vantaggio del coniuge di queste ultime ai sensi della norma in esame. Nel corso dell'udienza dinanzi alla Corte, tale governo ha ulteriormente precisato che l'art. 2, n. 2, del regolamento si applica all'erogazione dei sussidi in questione, poiché questi ultimi sono, *per loro natura* e indipendentemente dalla loro utilizzazione effettiva, destinati ad avvantaggiare una persona designata. Essi infatti sono diretti a sovvenire ai bisogni del nucleo familiare di cui quest'ultima fa parte e sono determinati, quanto al loro ammontare, in funzione del

11 — Sentenza 11 ottobre 2007, causa C-117/06, Möllendorf e Möllendorf — Miehuus (Racc. Pag. I-8361), punto 46.

12 — V., in particolare, sentenza 4 dicembre 2008, Marper v United Kingdom, Appl. No. 0562/04 e 30566/04, par. 101.

13 — Sentenza 3 novembre 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).

numero dei membri di tale nucleo, inclusa la persona designata.

45. Tale interpretazione sarebbe peraltro conforme alla lettera ed allo scopo della risoluzione del Consiglio di sicurezza 1390 (2002) i cui divieti sarebbero formulati in termini particolarmente ampi — come affermato peraltro dalla giurisprudenza della Corte[14] — e intesi a privare le persone iscritte nell'elenco di ogni sostegno economico.

46. Secondo il Regno Unito, se chiunque potesse farsi carico delle spese di base di una persona designata, ciò vanificherebbe la previsione derogatoria di cui all'art. 2 bis del regolamento, ove si dispone che non soltanto la persona designata, bensì ogni «persona fisica o giuridica interessata» debba ottenere un'autorizzazione per utilizzare fondi o rendere fondi disponibili al fine di provvedere alle spese di base di una persona designata.

47. Inoltre, ad avviso del Regno Unito, la condizione contenuta all'art. 2, n. 3, che vieta di mettere risorse economiche a disposizione di una persona iscritta nell'elenco solamente nella misura in cui ciò abbia l'effetto di consentire a tale persona di «ottenere fondi, beni o servizi», non sarebbe applicabile nel contesto del n. 2 dello stesso articolo: per loro natura, infatti, i fondi sono caratterizzati da una maggiore liquidità rispetto alle risorse economiche e sono dunque sottoposti, per tale ragione, ad un regime più restrittivo.

48. Con riferimento alle conseguenze «eccessivamente severe» che deriverebbero per le ricorrenti dal regime di autorizzazione, il Regno Unito rileva, da un lato, che i divieti imposti dal regolamento sono suscettibili, intrinsecamente, di produrre effetti pregiudizievoli per i terzi[15] e, dall'altro lato, che tali conseguenze dipendono in realtà dalle modalità di autorizzazione imposte a queste ultime ai sensi della legislazione nazionale.

49. Infine, in replica all'argomento delle ricorrenti, secondo cui un'interpretazione ampia dell'art. 2, n. 2, farebbe rientrare nella portata dei divieti ivi previsti anche (i) lo stipendio versato al coniuge di una persona designata o a un membro della famiglia di questa, nonché (ii) le liberalità elargite a un'associazione

14 — V. sentenze Möllendorf, citata supra alla nota 11, punti 50-55, e Kadi, citata supra, alla nota 13, punto 169.

15 — V. sentenza 30 luglio 1996, causa C-84/95, Bosphorus (Racc. pag. I-3953), punto 22.

benefica, che provvede a fornire assistenza a una persona designata, il Regno Unito rileva che, al contrario che nel caso di specie, in nessuna di tali due ipotesi sussiste, fra la messa a disposizione di fondi e il beneficio che ne ricava la persona designata, un «nesso» sufficiente a giustificare l'applicazione della norma in parola.

50. Il governo estone è dell'avviso che il versamento di sussidi al coniuge di una persona designata non ricada nell'ambito di applicazione dell'art. 2, n. 2, del regolamento e non debba perciò essere autorizzato. Secondo tale governo, un'interpretazione di tale norma che limiti la percezione di fondi loro spettanti da parte di terzi, non iscritti nell'elenco, condurrebbe, di fatto, a equiparare questi ultimi a persone designate.

51. Un'interpretazione che assimili la corresponsione di fondi a favore di un terzo, legato ad un soggetto iscritto nell'elenco da legami familiari o di altro genere, alla messa a disposizione di tale soggetto di fondi, o allo stanziamento di fondi a vantaggio di quest'ultimo, non sarebbe avallata nemmeno dalla lettera e dallo scopo della risoluzione 1390 (2002), la quale dispone che solo le persone iscritte nell'elenco stilato dal Comitato delle sanzioni possano essere sottoposte al regime di sanzioni ivi previsto.

52. Il governo estone osserva inoltre che, nei confronti di un terzo che abbia violato le disposizioni del regolamento, trova applicazione la legislazione penale nazionale e che, nell'ipotesi in cui il terzo in questione partecipi, per il tramite di una persona designata, ad attività terroristiche, se ne dovrà proporre l'iscrizione nell'elenco perché venga anch'egli assoggettato al regime sanzionatorio previsto dal regolamento.

53. In ogni caso, conclude il governo dell'Estonia, anche a voler ammettere che il regolamento consente di restringere l'accesso da parte dei terzi ai propri fondi, le modalità di autorizzazione imposte dal Treasury costituiscono un'indebita ingerenza nella vita privata delle ricorrenti, che non soltanto non trova giustificazione nel pericolo potenzialmente rappresentato dal comportamento del terzo (non è, infatti, realistico ipotizzare che, a mezzo di un sussidio il cui ammontare permette appena di soddisfare i bisogni essenziali di una famiglia, si possa finanziare un'attività terroristica), ma si rivela sproporzionata, in quanto potrebbe essere evitata ricorrendo ad

alternative meno lesive dei diritti fondamentali delle ricorrenti.

54. La Commissione sostiene che l'erogazione di sussidi alle ricorrenti, che li utilizzano per prestare al coniuge un'assistenza in natura, rientra nell'ambito di applicazione dei divieti posti dall'art. 2 del regolamento e, di conseguenza, necessita di specifica autorizzazione. Essa giunge a tale conclusione sulla base dell'analisi della lettera e dello scopo dell'art. 2 del regolamento e della risoluzione 1390 (2000), nonché del regime di deroghe introdotto nel regolamento con l'art. 2 bis.

55. Secondo la Commissione, il legislatore comunitario avrebbe inteso conferire alle disposizioni contenute nell'art. 2 del regolamento una portata il più ampia possibile, al fine di instaurare un regime di sanzioni finanziarie esaustivo e radicale. Ciò risulterebbe non soltanto dalla lettera di tale disposizione, ma anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia la quale, nella sentenza Möllendorf[16], ha accolto un'interpretazione estesa dell'art. 2, n. 3, del regolamento che, a giudizio della Commissione, dovrebbe in via di principio applicarsi anche all'art. 2, n. 2.

16 — Citata supra, alla nota 11, punti 50 e 51.

56. Ai fini dell'interpretazione del regolamento si dovrebbe poi avere riguardo alla risoluzione 1390 (2002) che, nel perseguire gli obiettivi di interesse generale della lotta al terrorismo e del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, è redatta in termini eccezionalmente ampi ed è volta ad impedire ogni sostegno economico alle persone iscritte sulla lista. La Commissione sottolinea che non vi è alcuna indicazione, nel regolamento o nella risoluzione, di un obbligo per gli Stati membri di verificare, prima di dare esecuzione ai divieti ivi previsti, che non sussista alcun rischio concreto che i fondi o le risorse economiche siano distratti a scopi terroristici; tale condizione comporterebbe il rischio di elusione delle misure restrittive imposte e serie difficoltà di valutazione e messa in atto.

57. La stessa introduzione, con l'art. 2 bis, di un regime di deroghe a carattere umanitario — concernenti, tra l'altro, i fondi e le risorse economiche «necessari per coprire le spese di base» — mostrerebbe chiaramente che la fornitura di alloggio, cibo ed altri beni di prima necessità a una persona iscritta nell'elenco da parte del proprio coniuge ricade, in linea di principio, nei divieti di cui all'art. 2 del regolamento; ne conseguirebbe che essa può essere autorizzata solo alle condizioni specificate all'art. 2 bis e seguendo la procedura ivi prevista. La Commissione ammette che le ricorrenti non sono iscritte nell'elenco, ma ricorda che, secondo la giurisprudenza della Corte, delle misure restrittive a carattere economico

possono avere, per loro natura, conseguenze pregiudizievoli per i terzi, le quali trovano tuttavia giustificazione nella rilevanza degli obiettivi perseguiti.

58. La Commissione ritiene che spetti alla giurisdizione di rinvio verificare, con riferimento al caso di specie, che le modalità concrete del regime di autorizzazione nazionale adottato in attuazione dell'art. 2 bis non rappresentino una violazione sproporzionata dei diritti fondamentali delle ricorrenti.

59. Dal momento che l'ammontare delle prestazioni versate alle ricorrenti è attentamente calcolato ex ante in modo da fornire il minimo indispensabile alla sopravvivenza, la Commissione si chiede infine se sia necessario anche garantire, ex post, che tali somme non vengano spese per altri fini. A suo giudizio, si potrebbe ricorrere ad un meccanismo meno intrusivo, ad esempio prevedendo che gli Stati membri si attengano scrupolosamente agli obblighi di informazione previsti all'art. 8 del regolamento. Inoltre, la Commissione rileva che un'autorizzazione non sembra essere richiesta, nel Regno Unito, per poter corrispondere alle ricorrenti eventuali redditi da lavoro, mentre, a rigor di logica, l'origine dei fondi percepiti non dovrebbe fare alcuna differenza ai fini dell'applicazione dei divieti posti dal regolamento.

V — Analisi giuridica

A — *Sulla questione pregiudiziale*

1. Osservazioni preliminari

60. Con il presente quesito pregiudiziale la House of Lords chiede in sostanza alla Corte se la portata dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 881/2002 si estenda alla corresponsione delle prestazioni previdenziali e sociali spettanti al coniuge di un soggetto iscritto nell'elenco in allegato al regolamento, semplicemente in ragione della circostanza che i due coniugi convivono e che le prestazioni in parola sono, o possono essere, in parte utilizzate a beneficio di tale soggetto.

61. La questione posta alla Corte consiste dunque nel determinare se, come suggerisce il Treasury, versando sussidi alle ricorrenti, che utilizzeranno le somme percepite al fine, tra l'altro, di prestare un'assistenza in natura al proprio coniuge, le competenti autorità del Regno Unito, direttamente o indirettamente, mettano fondi a disposizione di una persona designata o stanzino fondi a vantaggio di questa, incorrendo così nei divieti posti dall'art. 2 del regolamento, ovvero se, come invece sostengono le ricorrenti nella causa principale e sembra ritenere il giudice

di rinvio, i versamenti in questione non rientrano nell'ambito di applicazione di tale articolo.

62. Prima di passare all'esame del suo contenuto, occorre premettere alcuni brevi chiarimenti circa la sfera di applicazione soggettiva di tale disposizione e gli effetti che essa può esplicare su soggetti non iscritti nell'elenco allegato al regolamento.

63. Al riguardo occorre anzitutto rilevare che, per dare attuazione alle misure contenute nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, la Comunità ha fatto ricorso allo strumento del regolamento, capace di avere efficacia diretta, oltre che uniforme, nei confronti di tutte le persone e le entità stabilite sul territorio comunitario. Nel prevedere il divieto di mettere direttamente o indirettamente fondi o risorse economiche a disposizione dei soggetti designati e di stanziare i primi o destinare le seconde a loro vantaggio, l'art. 2 del regolamento n. 881/2002 vincola quindi chiunque si trovi nella condizione di porre in essere tali comportamenti. Con riferimento al caso di specie, ove ricorrano i presupposti per la sua applicazione, l'osservanza di tale divieto si impone dunque sia agli enti che erogano i sussidi in questione sia alle ricorrenti.

64. Occorre poi osservare che, nella sentenza Bosphorus[17], la Corte, da un lato, ha affermato che l'importanza degli obiettivi perseguiti mediante l'adozione di un provvedimento di sanzione adottato in attuazione di risoluzioni vincolanti del Consiglio di sicurezza[18] può giustificare «conseguenze negative, anche d'un certo peso», «con danni per soggetti che non hanno alcuna responsabilità riguardo alla situazione che ha condotto all'adozione delle sanzioni stesse»[19] e, dall'altro, essa ha ricordato che, per giurisprudenza costante, i diritti fondamentali invocati dalla ricorrente nella causa nazionale che ha dato origine a tale pronuncia «non appaiono prerogative assolute e il loro esercizio può essere oggetto di restrizioni giustificate in nome di interessi generali perseguiti dalla Comunità»[20]. Va altresì rilevato che, sebbene la giurisprudenza successiva della Corte, a partire dalla sentenza Kadi[21], sia caratterizzata da una più rilevante attenzione alla tutela dei diritti fondamentali, tale giurisprudenza non rimette tuttavia in discussione il principio secondo cui un regolamento che prevede l'adozione di misure sanzionatorie — quali quelle in causa nella sentenza Bosphorus e nel presente procedimento — può comportare conseguenze negative a carico di soggetti diversi da quelli nei cui confronti le sanzioni da esso previste sono destinate a operare.

17 — Citata supra, alla nota 15.

18 — Nella specie il regolamento (CEE) del Consiglio 26 aprile 1993, n. 990, relativo agli scambi tra la Comunità economica europea e la Repubblica federale di Iugoslavia (Serbia e Montenegro) (GU L 102, pag. 14).

19 — V. punti 22 e 23 della sentenza.

20 — V. la sentenza Bosphorus, citata supra, alla nota 15, punto 21 e la giurisprudenza ivi citata.

21 — Citata supra, alla nota 13. V., da ultimo, sentenza 3 dicembre 2009, cause riunite C-399/06 P, Hassan/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-11393.

65. Ne consegue che, anche se non figurano tra i soggetti inclusi nell'elenco allegato al regolamento e non può loro estendersi il giudizio di pericolosità espresso nei confronti di tali soggetti per il solo fatto che esse sono coniugate e convivono con persone il cui nominativo appare in detto elenco, le ricorrenti nella causa principale sono nondimeno passibili di subire gli eventuali pregiudizi derivanti dall'applicazione dei divieti di cui all'art. 2 del regolamento.

66. Si deve infine ricordare che, per giurisprudenza costante della Corte, le restrizioni dei diritti fondamentali giustificabili a fronte di esigenze di interesse pubblico, quali quelle derivanti dalla lotta al terrorismo internazionale, non possono comunque rappresentare, rispetto allo scopo perseguito, un'interferenza intollerabile e sproporzionata che vanifichi il contenuto dei diritti garantiti [22].

67. Ove si giunga quindi alla conclusione che esistono i presupposti oggettivi per l'applicazione dei divieti di cui all'art. 2 del regolamento ai sussidi in questione e che l'erogazione di questi ultimi deve essere autorizzata ai sensi del successivo art. 2 bis, le condizioni per il rilascio di tale autorizzazione da parte delle competenti autorità del Regno Unito devono rispettare il suesposto principio di proporzionalità. Al riguardo entra in linea di conto non solo il diritto delle ricorrenti alla tutela dei loro beni, ma altresì quello al rispetto della loro vita privata e familiare [23].

68. Non entro tuttavia nel merito di tale questione, poiché nel presente procedimento la Corte non è stata chiamata a pronunciarsi sull'eventuale violazione di detto principio.

2. Sulla portata del divieto di cui all'art. 2, n. 2, del regolamento n. 881/2002

69. Passando ad analizzare il contenuto dell'art. 2, n. 2, del regolamento, occorre chiarire la portata del divieto da esso previsto, al fine di determinare se tale divieto sia applicabile nelle circostanze di cui alla causa principale.

22 — V. sentenza Kadi, citata supra, alla nota 13, punti 354 e segg.

23 — Su tale ultimo diritto v., tra l'altro, sentenze 27 giugno 2006, causa C-540/03, Parlemento/Consiglio (Racc. pag. I-5769); 11 luglio 2002, causa C-60/00, Carpenter (Racc. pag. I-6279) e 23 settembre 2003, causa C-109/01, Akrich (Racc. pag. I-9607).

70. Al riguardo si deve rilevare, in via preliminare, che nel procedimento a quo non è controversa la qualifica dei sussidi corrisposti alle ricorrenti come «fondi»: in altre parole, versando alle ricorrenti somme di denaro a titolo di prestazioni sociali e previdenziali, gli organismi eroganti mettono a loro disposizione fondi ai sensi dell'art. 1, n. 1, del regolamento, e non già «risorse economiche» ai sensi del successivo n. 2.

71. Ciò premesso, osservo che, secondo quanto emerge dagli atti di causa, le somme in parola sono depositate su un conto corrente intestato alle ricorrenti, o detenuto dal Treasury a loro nome e per loro conto. Tale circostanza porta a escludere che, attraverso il pagamento di prestazioni alle ricorrenti, si mettano fondi a disposizione dei coniugi di queste ultime, iscritti nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento, *in modo diretto*.

72. Né mi pare che versando alle ricorrenti le prestazioni in parola, in assenza di elementi che consentano anche solo di presumere che queste ultime devolveranno in tutto o in parte le relative somme al proprio coniuge, gli organismi erogatori mettano *indirettamente* fondi a disposizione di una persona designata. In effetti, tali somme sono corrisposte alle ricorrenti, e non potrebbero entrare nella disponibilità dei rispettivi coniugi se non nell'ipotesi in cui siano loro trasferite dalle stesse ricorrenti. Orbene, nel corso dei diversi gradi di giudizio svoltisi dinanzi alle giurisdizioni nazionali, ivi incluso il procedimento a quo, non è mai stata controversa la circostanza che le ricorrenti non hanno agito in tal senso. Peraltro, è appena il caso di rilevare che un tale passaggio integrerebbe un'ipotesi di inosservanza del divieto stabilito all'art. 2, n. 2, del regolamento di mettere fondi direttamente a disposizione di una persona designata ed esporrebbe le ricorrenti, in assenza di autorizzazione ai sensi dell'art. 2 bis di tale regolamento, alle sanzioni previste dalla normativa nazionale di trasposizione.

73. In realtà, la necessità di subordinare l'erogazione dei sussidi alle ricorrenti al rilascio di un'autorizzazione è avanzata dal Treasury non tanto perché esso ritenga che sussista la possibilità, più o meno remota, che queste mettano le somme di cui trattasi a disposizione dei rispettivi coniugi, quanto in ragione del fatto che tali somme sono utilizzate dalle ricorrenti per sopperire alle spese della loro famiglia, ivi incluso il coniuge. A giudizio del Treasury (la cui tesi è stata accolta dalle giurisdizioni nazionali di prima istanza e di appello), versando i sussidi alle ricorrenti, gli organismi eroganti, pur non mettendo (direttamente o indirettamente) fondi a disposizione dei coniugi di queste ultime, li *stanziano* tuttavia *a loro vantaggio*, nel senso indicato all'art. 2, n. 2, del regolamento.

74. Il dubbio interpretativo riguarda quindi la portata del divieto di «stanziare fondi a vantaggio di» una persona designata contenuto nell'art. 2, n. 2, del regolamento. Ai fini della risposta da dare all'organo remittente, è dunque necessario verificare se, come sostiene il convenuto nel giudizio principale, il divieto in parola si debba intendere in senso lato — estendendosi, cioè, a ogni somma da cui una persona designata possa trarre profitto — o se di esso si debba invece dare una lettura più restrittiva, come proposto dalle ricorrenti e dal giudice nazionale.

75. A tal fine, mi preme anzitutto sottolineare che le opposte tesi interpretative avanzate dal giudice di rinvio e dalle parti del giudizio a quo nonché esposte nel presente procedimento prendono le mosse dalla versione inglese della disposizione in esame, secondo cui «*[n]o funds shall be made available, directly or indirectly, to, or for the benefit of, a natural or legal person, group or entity designated by the Sanctions Committee and listed in Annex I*».

76. In proposito, ricordo che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, le disposizioni di diritto comunitario devono essere interpretate ed applicate in modo uniforme alla luce delle diverse versioni linguistiche[24]; la formulazione utilizzata in una di tali versioni non può essere l'unico elemento a sostegno dell'interpretazione della disposizione di cui trattasi, né si può attribuire ad essa, a tal riguardo, un carattere prioritario rispetto alle altre versioni linguistiche. Infatti, tale modo di procedere sarebbe in contrasto con la necessità di applicare in modo uniforme il diritto comunitario[25].

77. Orbene, l'enunciato dell'art. 2, n. 2, risulta di incerta interpretazione letterale, in ragione della formulazione disomogenea di tale disposizione nelle sue differenti versioni linguistiche.

78. Il Regno Unito ritiene che l'interpretazione estensiva che esso predilige, facente rientrare la prestazione di assistenza in natura ad una persona designata nell'ambito di applicazione del regolamento, possa essere fondata sul distinguo, operato dall'art. 2, n. 2, tra «*made available to*» («messi a disposizione di») e «*made available for the benefit*

24 — Sentenze 5 dicembre 1967, causa 19/67, Van Der Vecht (Racc. 1967, pag. 408); 12 novembre 1969, causa 29/69, Stauder (Racc. pag. 419, punti 3 e 4); 12 luglio 1979, causa 9/79, Koschniske (Racc. pag. 2717, punto 6); 6 ottobre 1982, causa 283/81, CILFIT (Racc. pag. 3415, punto 18); 27 marzo 1990, causa C-372/88, Cricket St Thomas (Racc. pag. I-1345, punto 19), e 3 aprile 2008, causa C-187/07, Endendijk (Racc. 2008 p. I-2115, punto 22).

25 — V. sentenze 12 novembre 1998, causa C-149/97, Institute of the Motor Industry (Racc. pag. I-7053, punto 16), e Endendijk, citata supra, punto 23.

of» («stanziati a loro vantaggio»)[26]. Secondo tale governo, per non privare di significato la locuzione «*for the benefit of*», questa non potrebbe che essere intesa come applicabile a ipotesi in cui, come nel caso di specie, non si mettono fondi a disposizione di («*made available to*») persone designate, ma queste ne traggono comunque beneficio attraverso un'assistenza in natura.

79. Tale interpretazione potrebbe valere altresì per tutte le versioni linguistiche (ad esempio, quella olandese, svedese, finlandese, ungherese) le quali, così come quella inglese, ricorrono al solo verbo «mettere a disposizione», stabilendo il divieto di mettere fondi a disposizione «di» persone designate, nonché «a loro vantaggio». Nella quasi totalità di dette versioni linguistiche risulta peraltro evidente che gli avverbi «direttamente o indirettamente» si riferiscono tanto alla messa a disposizione «di», quanto alla messa a disposizione «a vantaggio di», persone designate; la norma sembrerebbe dunque prevedere il divieto di mettere fondi a disposizione «di» tali persone (direttamente o indirettamente) o «a loro vantaggio» (direttamente o indirettamente).

80. La corresponsione di sussidi alle ricorrenti da parte degli enti eroganti si configurerebbe allora come messa a disposizione *indiretta* di fondi *a vantaggio* dei coniugi delle stesse.

81. La tesi accolta dal Regno Unito parrebbe corroborata dall'analisi delle versioni nelle lingue neolatine dell'art. 2, n. 2, del regolamento, le quali ricorrono ad un'espressione differente per rendere la locuzione «*made available for the benefit of*», vietando non già di «mettere fondi a disposizione a vantaggio di» dette persone, bensì di «utilizzare» fondi «a loro vantaggio»[27]. In tal modo, la portata del divieto contemplato dalla norma sembrerebbe estendersi al di là del semplice porre fondi nella *disponibilità* di una persona iscritta nell'elenco, per comprendervi anche ogni modalità di *impiego* di tali fondi, da cui tale persona possa trarre profitto. Tuttavia, in tutte le versioni linguistiche appena citate, mentre gli avverbi «direttamente o indirettamente» si riferiscono chiaramente al divieto di «mettere fondi a disposizione» di persone designate, altrettanto non può dirsi del divieto di «utilizzare fondi a vantaggio» di tali persone. In base a tali versioni, dunque, il divieto non sembrerebbe potersi estendere all'erogazione dei sussidi controversi alle ricorrenti, non essendo quest'ultima configurabile come «utilizzazione indiretta» di fondi a vantaggio di persone designate.

26 — La sottolineatura è mia.

27 — In francese, «*utilisé au bénéfice*»; in spagnolo, «*utilizar en beneficio*»; in portoghese, «*utilizados em benefício*»; in rumeno, «*utilizat în beneficiul*».

82. L'interpretazione letterale dell'art. 2, n. 2, è resa poi ancor più complessa dalla circostanza che talune ulteriori versioni linguistiche del regolamento, pur scegliendo anch'esse di fare ricorso ad un termine specifico per rendere la locuzione «made available for the benefit of», al verbo «utilizzare» ne preferiscono uno suscettibile di dare adito a una diversa interpretazione. È questo il caso, ad esempio, della versione italiana, che vieta di «stanziare» fondi a vantaggio di persone designate. Tale termine, nella sua accezione di «devolvere una somma per un determinato scopo», condurrebbe a ritenere, nel caso che ci occupa, che la fattispecie vietata dalla norma si concretizza con il solo versamento dei sussidi alle ricorrenti (che li utilizzeranno a beneficio del loro coniuge), e ciò indipendentemente dalla circostanza che gli avverbi «direttamente o indirettamente» si riferiscano, oltre che al verbo «mettere a disposizione di», anche al verbo «stanziare a vantaggio di». La versione tedesca della norma in esame, dal canto suo, è intesa a vietare in modo generico che i fondi possano «avvantaggiare» («*zugute kommen*») una persona designata e non consente di affermare — ma nemmeno di escludere — che gli avverbi «direttamente o indirettamente» si riferiscano a tale verbo, lasciando così la porta aperta ad un'interpretazione che sottragga dall'ambito di applicazione dell'art. 2, n. 2, le ipotesi in cui, come nel caso di specie, i fondi di cui trattasi «avvantaggiano» la persona designata in modo indiretto.

83. In ragione delle significative divergenze appena illustrate fra le versioni linguistiche del regolamento, che danno adito a molteplici possibili interpretazioni, sono dell'avviso che l'esegesi letterale dell'art. 2 non apporti elementi determinanti ai fini della ricostruzione dell'esatta portata dei divieti da esso imposti e che sia dunque necessario esaminare tale disposizione alla luce del suo contesto e delle finalità perseguite dalla normativa di cui essa fa parte[28].

84. In particolare, poiché il regolamento è stato adottato per dare attuazione a una risoluzione del Consiglio di sicurezza, è necessario tener conto anche del testo e degli scopi di quest'ultima[29].

85. Ai sensi del paragrafo 2, lett. a) della risoluzione n. 1390 (2002), «fondi, attività finanziarie o risorse economiche» non possono essere «resi disponibili, direttamente o indirettamente, a vantaggio di» soggetti inclusi

28 — V., in tal senso, le sentenze 27 ottobre 1977, causa 30/77, Bouchereau (Racc. pag. 1999, punto 14); 17 novembre 1983, causa 292/82, Merck (Racc. pag. 3781, punto 12); 28 marzo 1985, causa 100/84, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. 1169, punto 17); Cricket St Thomas, citata supra, alla nota 24, punti 18-19; 17 ottobre 1991, causa C-100/90, Commissione/Danimarca (Racc. pag. I-5089, punto 8); 17 ottobre 1995, causa C-83/94, Leifer e a. (Racc. pag. I-3231, punto 22), e Endendijk, citata supra, alla nota 24, punto 23.

29 — V. sentenze Bosphorus, citata supra, alla nota 15, punti 13-14; Möllendorf, citata supra, alla nota 11, punto 68, e Kadi, citata supra, alla nota 13, punto 297.

nell'elenco menzionato al paragrafo 3 supra[30]. Il divieto così imposto, formulato in termini di particolare ampiezza, è dunque inteso a prevenire ogni messa a disposizione di fondi, attività, o risorse economiche a favore di soggetti iscritti nell'elenco menzionato al paragrafo 3 *supra*, così da impedire che questi ne possano trarre vantaggio[31].

86. Tenuto conto delle finalità di lotta al terrorismo internazionale perseguite dalla risoluzione in parola, tale divieto deve tuttavia essere compreso come funzionale a prevenire l'impiego di fondi e di risorse economiche da parte delle persone iscritte in detto elenco *per scopi terroristici*. Tale lettura, oltre a essere corroborata dalla versione in lingua francese del paragrafo 2, lett. a), della risoluzione — secondo cui il divieto di rendere fondi disponibili «a vantaggio di» persone designate mira a impedire che queste si possano servire di tali fondi «*pour les fins qu'ils poursuivent*» —, è confermata dalla risoluzione del Consiglio di sicurezza 1822 (2008) del 30 giugno 2008, che, dopo aver richiamato, al paragrafo 1, lett. a), i divieti posti dal paragrafo 2, lett. a), della risoluzione 1390 (2002), specifica che i divieti in parola, si applicano «alle risorse economiche e finanziarie di qualsiasi tipo (…) *utilizzate a sostegno di Al-Qaeda, Osama bin Laden e i Talibani*»[32].

87. Da un'interpretazione dell'art. 2, n. 2, del regolamento che tenga debitamente conto delle finalità della risoluzione 1390 (2002) risulta dunque che, al di là della terminologia utilizzata nelle sue varie versioni linguistiche, tale disposizione mira a disciplinare le diverse modalità in cui si può concretizzare l'ottenimento di fondi da parte di persone iscritte nell'elenco, al fine di dare una portata il più possibile estesa al divieto per tali persone di conseguire, in modo diretto o indiretto, il potere di disporre dei fondi di cui trattasi, ed evitare così che vengano distratti a scopi terroristici. In tal senso si è peraltro pronunciata la Corte nella sentenza Kadi[33], in cui si afferma che «lo scopo essenziale e il contenuto del regolamento n. 881/2002 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».

88. Non mi pare allora corretto affermare, con il Treasury, che la finalità della risoluzione (e del regolamento) è quella di rimuovere ogni forma di sostegno economico a soggetti iscritti nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento. I divieti contenuti in tali atti sono sì formulati in termini ampi, ma trovano applicazione solamente nella misura in cui essi tendono a impedire a tali soggetti di utilizzare i propri fondi e risorse economiche

30 — In inglese, «*made available (…) for such person's benefit*»; in spagnolo, «*pongan (…) a disposición de esas personas*»; in francese, «*rendus disponibles (…) pour les fins qu'ils poursuivent*».

31 — V. sentenza Möllendorf, citata supra, alla nota 14, punto 56.

32 — Paragrafo 4 della risoluzione; il corsivo è mio.

33 — Citata supra, alla nota 13, punto 169.

per scopi terroristici, nonché di ottenere fondi o risorse economiche da terzi, in modo diretto o indiretto, da impiegare nel perseguimento di tali scopi.

89. Sono perciò incline a condividere le riserve espresse dal giudice di rinvio relativamente all'effettiva possibilità di dare alla nozione «stanziare a vantaggio di», contenuta nell'art. 2, n. 2, del regolamento, un'interpretazione che ne estenda la portata alla corresponsione *a terzi* di fondi suscettibili di essere utilizzati per coprire le spese di base di una persona designata. In effetti, è difficilmente ipotizzabile che la concessione di sussidi destinati a sovvenire ai bisogni di un nucleo familiare, e che sono effettivamente impiegati a tal fine con modalità tali da consentire alla persona designata di trarne unicamente un beneficio in natura, comporti un rischio di distrazione di fondi a favore di attività terroristiche. Ciò a maggior ragione nelle particolari circostanze del caso di specie, in cui alle ricorrenti è corrisposta una somma modica, attentamente calcolata ex ante in modo da fornire soltanto lo stretto necessario alla sopravvivenza della famiglia.

90. Per i motivi suesposti non mi persuade la tesi sostenuta in udienza dal governo del Regno Unito[34], tesi che, a mio avviso, pecca di eccessivo formalismo. È certo vero, come sostiene tale governo, che i sussidi in questione, in quanto concessi a profitto del nucleo familiare di una persona iscritta nell'allegato I del regolamento e determinati in funzione dei bisogni di tutti i componenti di tale nucleo, sono, per loro stessa *natura* e indipendentemente dalla loro concreta utilizzazione, destinati ad avvantaggiare tale persona. Tuttavia, è altrettanto vero che la *funzione* di detti sussidi è, *indipendentemente dall'impiego che sarà fatto delle relative somme*, quella di fornire al nucleo familiare cui sono concessi solo i mezzi necessari al sostentamento dei suoi componenti e che la loro entità è commisurata a tale funzione. In altri termini, il beneficio che tali sussidi sono destinati ad apportare a chi ne ha diritto, e di cui concretamente godono i coniugi delle ricorrenti nella causa principale, non va al di là della somministrazione dei mezzi di sussistenza per sé e per la propria famiglia. Orbene, far ricadere nell'ambito di applicazione dell'art. 2, n. 2, del regolamento l'erogazione di siffatti sussidi a un componente del nucleo familiare di una persona designata, in circostanze che, come nel caso di specie, consentono di escludere che le relative somme entrino nella disponibilità di quest'ultima, non appare giustificato alla luce dell'obiettivo perseguito dal regolamento, e dalle risoluzioni cui esso intende dare attuazione, di combattere il terrorismo internazionale privandolo delle sue risorse finanziarie. Tale conclusione è peraltro conforme all'esigenza di tutela del diritto delle ricorrenti al rispetto della loro vita familiare.

34 — V. paragrafo 44 *supra*.

91. A quanto esposto sinora aggiungo che l'interpretazione estensiva della nozione «a loro vantaggio» di cui all'art. 2, n. 2, del regolamento proposta dal Regno Unito e dalla Commissione — secondo cui, ogni qual volta sono corrisposte prestazioni sociali e previdenziali al coniuge di una persona designata, ciò richiederebbe un'autorizzazione, in quanto tali fondi sono o potrebbero essere utilizzati per prestare assistenza in natura ad una persona designata — comporta il rischio di estendere l'ambito di applicazione del regolamento in modo pressoché illimitato, ampliandolo cioè, a rigor di logica, oltre che a qualsiasi versamento di somme di denaro a favore del coniuge di una persona designata (ad esempio, il loro stipendio, o una liberalità), a tutte le ipotesi in cui tale persona trae indirettamente beneficio dall'esistenza di legami più o meno diretti con un terzo, non iscritto nell'elenco, con essa convivente (il coniuge, ma anche altri membri della famiglia), o ad essa legato da particolari legami di parentela o amicizia, oppure ancora da rapporti economici.

92. In base alle considerazioni che precedono, non mi pare dunque che si possa qualificare la corresponsione di prestazioni sociali e previdenziali alle ricorrenti, da parte delle autorità del Regno Unito, come stanziamento di *fondi* a vantaggio di persone designate, nel senso indicato dall'art. 2, n. 2, del regolamento.

93. Né, a mio avviso, si possono configurare i beni e servizi forniti in natura dalle ricorrenti al loro coniuge come *risorse economiche* ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento e ritenere perciò che tali autorità, versando fondi alle ricorrenti, mettano indirettamente risorse economiche a disposizione di una persona designata, o destinino tali risorse a suo vantaggio, incorrendo così nei divieti posti dall'art. 2, n. 3, del regolamento.

94. Ai fini del regolamento si intendono, infatti, come risorse economiche «le disponibilità di qualsiasi tipo, tangibili e intangibili, mobili o immobili, che non siano fondi, ma che possano essere utilizzate per ottenere fondi, beni o servizi» (art. 1, n. 2). Coerentemente con tale definizione, l'art. 2, n. 3, del regolamento, nel contemplare il divieto di mettere risorse economiche a disposizione di una persona designata o di destinarle a vantaggio di quest'ultima, specifica che condizione per l'applicabilità di tale divieto è che, così facendo, si dia modo alla persona designata di «ottenere fondi, beni o servizi».

95. Alla luce della finalità dei divieti imposti dal regolamento, che — come si è avuto modo di evidenziare poc'anzi — è quella

di combattere il terrorismo internazionale mediante il controllo delle sue diverse fonti di finanziamento, la ratio di tale condizione risulta chiara: se dalle «disponibilità di qualsiasi tipo, tangibili e intangibili, mobili o immobili» non è possibile ricavare fondi, beni o servizi, la persona designata non ha nulla da poter distrarre a fini terroristici e, dunque, tali disponibilità non rappresentano risorse economiche ai sensi del regolamento [35].

96. È vero che l'ambito di applicazione della disposizione in esame è stato interpretato dalla Corte nella citata pronuncia resa nel caso Möllendorf in termini di particolare ampiezza [36], come è stato sottolineato in alcune delle osservazioni depositate nel presente procedimento; tuttavia, in quella occasione, il bene che formava l'oggetto del procedimento a quo poteva ritenersi «chiaramente ricompreso nella definizione del concetto di "risorse economiche" di cui all'art. 1, n. 2», del regolamento, trattandosi di un bene immobile che poteva essere utilizzato per ottenere fondi, beni o servizi. Nel caso che ci occupa, invece, la questione verte sulla possibilità stessa di assimilare i beni o servizi di prima necessità forniti dalle ricorrenti al proprio coniuge a risorse economiche nel senso del regolamento.

97. Orbene, mi pare chiaro che, provvedendo a pagare il canone per la locazione ad uso abitativo di un bene immobile, o il corrispettivo per la prestazione di utenze domestiche, le ricorrenti non forniscono al coniuge risorse economiche, in quanto si tratta di vantaggi che non possono essere da questi utilizzate per ottenere fondi, beni o servizi [37]. Per quanto concerne, poi, l'acquisto da parte delle ricorrenti di beni destinati all'utilizzo personale da parte del loro coniuge, ma che possono essere da questi potenzialmente sfruttati in senso economico, ritengo che, in considerazione della modica somma concessa a titolo di sussidio nel caso di specie, la quale è appena sufficiente a soddisfare i bisogni essenziali di una famiglia, non sia davvero realistico ipotizzare che tali beni siano rivenduti dalla persona designata al fine di ricavarne fondi, beni o servizi da destinare al finanziamento di attività terroristiche.

98. Impiegando dunque le somme percepite per acquistare beni o servizi di prima necessità, di cui beneficerà anche il coniuge, le ricorrenti non mettono risorse economiche a disposizione di questi né le destinano a suo vantaggio nel senso indicato dal regolamento, in quanto da tale assistenza in natura non è possibile ricavare fondi, beni o servizi, che possano essere utilizzati per il perseguimento di un'attività terroristica. Di conseguenza,

35 — In tale contesto, rilevo che l'esclusione dal *genus* «risorse economiche» delle disponibilità da cui non è possibile ricavare fondi, beni o servizi compare sì nel regolamento, ma non anche nella risoluzione 1390 (2002), che non conosce tale distinzione e che non offre peraltro, al contrario del regolamento, alcuna definizione del termine «risorse economiche».

36 — Citata supra, alla nota 14, punto 46.

37 — V. anche, a tale proposito, le «Migliori pratiche dell'UE per l'attuazione effettiva di misure restrittive» (Doc. 8666/08 del 21 aprile 2008), paragrafi 45, 48 e 51.

versando alle ricorrenti somme di denaro, nella forma di prestazioni sociali e previdenziali, che poi verranno da queste utilizzate per provvedere anche ai bisogni essenziali del coniuge, le autorità competenti non mettono indirettamente risorse economiche a disposizione di questi, né le destinano a suo vantaggio ai sensi dell'art. 2, n. 3, del regolamento.

99. In base all'insieme delle considerazioni che precedono, ritengo dunque che, versando alle ricorrenti somme di denaro nella forma di prestazioni sociali e previdenziali, le autorità competenti non incorrono nei divieti posti dal regolamento.

100. Avverso tale conclusione non può, a mio avviso, sostenersi che un'interpretazione dell'art. 2 del regolamento che escluda l'erogazione dei sussidi in questione dall'ambito di applicazione di tale disposizione renderebbe superflua la previsione, al successivo art. 2 bis, di uno specifico regime derogatorio.

101. Al riguardo rilevo anzitutto che tale articolo, laddove dispone, al n. 1, lett. a), che ai divieti posti dall'art. 2 si possa derogare

«su richiesta della persona fisica o giuridica interessata», appare effettivamente redatto in termini ampi, che mirano a far rientrare, tra i soggetti cui incombe l'onere di ottenere un'autorizzazione, non soltanto la persona designata, la quale intende avere accesso ai propri averi sottoposti a congelamento, ma altresì ogni terzo che intenda mettere a disposizione di una persona designata, direttamente o indirettamente, fondi e/o risorse economiche, ovvero stanziare i primi o destinare le seconde a vantaggio di detta persona [38].

102. Ciò premesso, non vi è dubbio che il regime autorizzatorio di cui all'art 2 bis del regolamento è inteso a evitare che i fondi o le risorse sbloccati o autorizzati per il pagamento delle spese elencate al n. 1, lett. a), di tale articolo possano essere distratti a fini terroristici. Coerentemente con tale obiettivo, devono, a mio avviso, considerarsi assoggettati a tale regime solo i trasferimenti che consentono a una persona designata di entrare nella *disponibilità* di fondi e/o risorse economiche e di decidere della loro destinazione a copertura delle spese indicate in tale disposizione. Il rischio di una distrazione di fondi o di risorse sussiste, infatti, laddove tali fondi o risorse sono messi, *direttamente o indirettamente*, a disposizione della persona designata, non, invece, nel caso in cui un terzo

38 — V. anche gli orientamenti per le richieste di deroga delineati nelle citate «Migliori pratiche dell'UE per l'attuazione effettiva di misure restrittive» del 2008, secondo cui «[u]na persona o entità che desidera mettere a disposizione di una persona o entità designata fondi o risorse economiche deve chiedere l'autorizzazione a tal fine» (par. 59).

assuma direttamente a suo carico le spese di cui trattasi.

103. Orbene, nel caso che ci occupa la disponibilità delle somme percepite a titolo di sussidio, nonché la facoltà di decidere della loro destinazione a copertura delle spese domestiche, *resta a carico di un terzo*. È bene inoltre ricordare che, da quanto emerge dagli atti del procedimento nazionale, risulta pacifico che non vi sia stato alcun trasferimento delle somme in questione dalle ricorrenti ai propri coniugi.

104. Non mi pare infine convincente l'argomentazione accolta nelle pronunce rese nei primi gradi del giudizio nazionale e fatta propria dal Regno Unito nelle sue osservazioni scritte, secondo cui un'interpretazione dell'art. 2, n. 2, del regolamento che autorizzi un terzo a farsi carico delle spese di base di una persona iscritta nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento solleverebbe quest'ultima dall'onere di provvedere essa stessa a tali spese e le consentirebbe di devolvere a fini terroristici le disponibilità di cui riesca a venire in possesso con altri mezzi.

105. In effetti, mi domando in che modo un soggetto iscritto in detto elenco potrebbe reperire tali ulteriori disponibilità, dal momento che i suoi fondi e/o risorse economiche sono congelati ai sensi dell'art. 1 del regolamento, nonché in considerazione dei limiti posti dall'art. 2 del medesimo all'ottenimento di fondi e/o risorse economiche da parte di terzi, in assenza di specifica autorizzazione ai sensi dell'art. 2 bis. La circostanza che un terzo si faccia carico delle spese di base di tale soggetto avrebbe quindi unicamente l'effetto di sollevare quest'ultimo dall'onere di ottenere un'autorizzazione per avere accesso ai propri fondi e/o risorse economiche — ammesso che ne possieda — da utilizzare a copertura di tali spese, ma non lo porrebbe automaticamente nella condizione di impiegare i propri averi, che sono sempre sottoposti a congelamento, né di ricevere fondi e/o risorse economiche da terzi, da destinare al finanziamento di attività terroristiche. Naturalmente, non si può escludere la possibilità che vengano posti in essere comportamenti elusivi dei divieti posti dal regolamento, ma ciò potrebbe accadere a prescindere dalla presa a carico da parte di un terzo delle spese in questione.

106. Inoltre, assoggettare tale presa a carico al regime autorizzatorio di cui all'art. 2 bis del regolamento non risponderebbe comunque alle preoccupazioni avanzate dal Regno Unito. In effetti, lo scopo di tale articolo è proprio quello di consentire alle persone iscritte nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento di ottenere i mezzi necessari al proprio sostentamento. Pertanto, con o senza autorizzazione, l'intervento del terzo solleverebbe comunque la persona designata dall'onere di far fronte

personalmente alle proprie spese di base, lasciandola libera di destinare a scopi terroristici eventuali risorse ottenute in violazione dei divieti del regolamento. Peraltro, l'applicazione della procedura di autorizzazione di cui all'art. 2 bis del regolamento non escluderebbe neanche, né renderebbe meno probabile, l'eventualità di una tale violazione, trattandosi di un dispositivo volto unicamente a minimizzare il rischio di una distrazione dei fondi e/o delle risorse sbloccate.

107. Orbene, come più volte ricordato sopra, tale rischio non sussiste nel caso di specie, né astrattamente, in considerazione dell'entità dei sussidi in questione, che sono diretti a fornire unicamente quanto necessario a coprire i bisogni essenziali del nucleo familiare al quale sono concessi, né concretamente, essendo pacifico nella causa principale che le ricorrenti non mettono a disposizione dei propri coniugi le somme ricevute, ma prestano loro unicamente un'assistenza in natura.

VI — Conclusioni

108. Alla luce dell'insieme delle considerazioni svolte, propongo alla Corte di rispondere al quesito pregiudiziale posto dalla House of Lords nel senso che l'art. 2, n. 2, del regolamento (CE) del Consiglio 27 maggio 2002, n. 881 non si applica alla corresponsione di prestazioni sociali e previdenziali statali, quali quelle in causa nel procedimento a quo, al coniuge di una persona iscritta nell'elenco di cui all'allegato I di detto regolamento, per il solo fatto che convive con detta persona e destina o possa destinare parte del denaro al pagamento di beni e servizi dei quali farà uso o beneficerà anche la persona iscritta in detto elenco.