SENTENZA DELLA CORTE
30 luglio 1996 *

Nel procedimento C-84/95,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dalla Supreme Court d'Irlanda nella causa dinanzi ad essa pendente tra

Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS

e

Minister for Transport, Energy and Communications e altri,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 8 del 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),

LA CORTE,

composta dai signori G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, C.N. Kakouris e D.A.O. Edward, presidenti di sezione, G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn (relatore), J.L. Murray, H. Ragnemalm e L. Sevón, giudici,

* Lingua processuale: l'inglese.

avvocato generale: F.G. Jacobs
cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS, dai signori James O'Reilly, SC, Daniel O'Keeffe, SC, e F. Rory Brady, BL, per incarico del signor John F. Doyle Solicitor, dello studio Dillon Eustace, solicitors;

— per il Minister for Transport, Energy and Communications d'Irlanda e a., dal signor Michael A. Buckley, Chief State Solicitor, in qualità di agente, assistito dai signori John D. Cooke, SC, e Roderick F. O'Hanlon, BL;

— per il governo danese, dal signor Peter Biering, consigliere giuridico, in qualità di agente;

— per il governo austriaco, dal signor Wolf Okresek, Ministerialrat, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Eric White, membro del servizio giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS, rappresentata dai signori James O'Reilly e F. Rory Brady, SC, del Minister for Transport, Energy and Communications e a., rappresentato dai signori Richard Nesbitt, SC, e Roderick F. O'Hanlon, del governo danese, rappresentato dal signor Peter Biering, e della Commissione, rappresentata dal signor Eric White, all'udienza del 27 marzo 1996,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 30 aprile 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 12 febbraio 1995, pervenuta in cancelleria il 20 marzo successivo, la Supreme Court d'Irlanda ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'art. 8 del 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).

2 La detta questione è sorta nell'ambito di una controversia tra la Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret (in prosieguo: la «Bosphorus Airways») e il Minister for Transport, Energy and Communications e a. (in prosieguo: il «Ministro»). La Bosphorus Airways è una società turca che ha per attività principale il noleggio di aeromobili e l'organizzazione di viaggi. Con contratto di noleggio datato 17 aprile 1992, la detta società prendeva a nolo per una durata di quattro anni due aeromobili di proprietà della compagnia aerea iugoslava di bandiera (la «JAT»). Tale contratto, qualificato come «dry lease», prevedeva il noleggio dei soli aeromobili, senza equipaggio di cabina e di volo, che veniva composto con dipendenti della Bosphorus Airways. Quest'ultima aveva dunque il pieno controllo della gestione quotidiana degli aeromobili per tutto il periodo. La proprietà degli aeromobili rimaneva tuttavia alla JAT.

3 Emerge dagli atti della causa principale che l'accordo tra la Bosphorus Airways e la JAT era stato concluso in perfetta buona fede e non aveva assolutamente lo scopo di eludere le misure sanzionatorie decise nei confronti della Repubblica federale di Iugoslavia con le risoluzioni dell'ONU e attuate nella Comunità con il regolamento n. 990/93. Inoltre, in ottemperanza alle dette misure, i canoni di nolo esigibili ai sensi del contratto venivano versati in conti bancari bloccati e non pervenivano dunque alla JAT. Infine, gli aeromobili venivano utilizzati dalla Bosphorus Airways esclusivamente per voli fra la Turchia, da un lato, e, dall'altro, diversi Stati membri e la Svizzera.

4 Allorché uno degli aeromobili, dopo essere stato sottoposto a operazioni di manutenzione all'aeroporto di Dublino, si apprestava a decollare, il Ministro ne disponeva il sequestro, in forza dell'art. 8 del regolamento n. 990/93, con la motivazione che trattavasi di aeromobile in cui un soggetto stabilito nella Repubblica federale di Iugoslavia o operante a partire dal territorio di quest'ultima deteneva una partecipazione di maggioranza o di controllo.

5 L'art. 8, primo comma, del regolamento n. 990/93 così dispone:

«Tutte le imbarcazioni, tutti i veicoli da trasporto, tutto il materiale rotabile e tutti gli aeromobili la cui proprietà è detenuta da una persona o da un'impresa stabilita nella Repubblica federale di Iugoslavia (Serbia e Montenegro) o operante a partire da quest'ultima sono sequestrati dalle autorità competenti degli Stati membri.»

6 La Supreme Court ha sospeso il procedimento e ha sottoposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 8 del regolamento (CEE) del Consiglio 26 aprile 1993, n. 990, debba essere interpretato nel senso che si applica a un aeromobile in cui la partecipazione maggioritaria, o comunque di controllo, sia detenuta da un'impresa avente sede nella Repubblica federale di Iugoslavia (Serbia o Montenegro), nel caso in cui tale aeromobile sia stato dato a nolo dal proprietario per un periodo di quattro anni a partire dal 22 aprile 1992, a un'impresa in cui la partecipazione maggioritaria, o comunque di controllo, non è detenuta da una persona o da un'impresa avente sede nella detta Repubblica federale di Iugoslavia (Serbia e Montenegro) o operante a partire da quest'ultima».

7 Tenuto conto dei fatti della controversia principale, la questione dev'essere interpretata nel senso che intende far chiarire se l'art. 8 del regolamento n. 990/93 sia

applicabile ad un aeromobile di proprietà di una persona giuridica stabilita nella Repubblica federale di Iugoslavia (Serbia e Montenegro) o operante a partire dal suo territorio, mentre il proprietario ha noleggiato tale aeromobile per un periodo di quattro anni ad un'altra persona giuridica che non è stabilita nella suddetta repubblica né opera a partire dal suo territorio e nella quale nessuna persona fisica o giuridica stabilita nella suddetta repubblica o operante a partire dal suo territorio detiene una partecipazione di maggioranza o di controllo.

Il regolamento n. 990/93 e le risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU

8 La Bosphorus Airways fa valere in primo luogo che l'art. 8 del regolamento n. 990/93 non si applica agli aeromobili che vengano quotidianamente utilizzati e controllati, ai sensi di un contratto quadriennale di noleggio («dry lease»), da un'impresa non stabilita nella Repubblica federale di Iugoslavia e non operante a partire dal territorio di questa, anche nel caso in cui un'impresa avente sede in tale Repubblica o operante a partire dal suo territorio rimanga titolare di un diritto alla restituzione del bene in quanto proprietaria dell'aeromobile.

9 A sostegno di questa tesi, si argomenta che la normativa di cui trattasi avrebbe lo scopo di penalizzare la Repubblica federale di Iugoslavia e i suoi cittadini e di applicare le sanzioni nei loro confronti, ma certamente non quello di estendere tali sanzioni, senza che ve ne sia la necessità, a soggetti assolutamente innocenti e operanti a partire da uno Stato vicino, con il quale la Comunità intrattiene peraltro rapporti amichevoli.

10 Questa analisi non può essere condivisa.

11 Come ha sottolineato la Corte nella sua giurisprudenza, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto comunitario si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti (sentenze 21 febbraio 1984, causa 337/82, St. Nikolaus Brennerei, Racc. pag. 1051, punto 10, e 17 ottobre 1995, causa C-83/94, Leifer e a., Racc. pag. I-3231, punto 22).

12 Il testo dell'art. 8, primo comma, del regolamento n. 990/93 non consente per nulla di inferire che esso sottende una distinzione tra la proprietà di un aeromobile, da un lato, e, dall'altro, l'utilizzo e la gestione quotidiani dello stesso. Del resto, nessun punto di tale disposizione prescrive che non venga applicata a un aeromobile di proprietà di un soggetto stabilito nella Repubblica federale di Iugoslavia o operante a partire dal suo territorio, se tale soggetto non è coinvolto nell'utilizzo e nella gestione quotidiani dell'aeromobile stesso.

13 Quanto al contesto e agli scopi perseguiti va rilevato che, mediante il regolamento n. 990/93, il Consiglio ha messo in atto la decisione della Comunità e dei suoi Stati membri, riuniti nell'ambito della cooperazione politica, di servirsi di uno strumento comunitario per attuare nella Comunità taluni aspetti delle sanzioni decise, nei confronti della Repubblica federale di Iugoslavia, dal Consiglio di sicurezza dell'ONU, il quale, sulla base del capitolo VII della Carta dell'ONU, ha emanato le risoluzioni 713 (1991), 752 (1992) e 787 (1992) e ne ha aggravato le sanzioni con la risoluzione 820 (1993).

14 Per determinare la portata dell'art. 8, primo comma, del regolamento n. 990/93, occorre pertanto tener conto anche del testo e degli scopi delle dette risoluzioni e segnatamente del paragrafo 24 della risoluzione 820 (1993), il quale dispone che «tutti gli Stati devono sequestrare tutte le imbarcazioni, tutti i veicoli da trasporto, tutto il materiale rotabile e tutti gli aeromobili che si trovano nel loro territorio e nei quali una persona o impresa stabilita nella Repubblica federale di Iugoslavia (Serbia e Montenegro) o operante a partire da quest'ultima detiene un interesse di maggioranza o preponderante».

15 La formulazione del paragrafo 24 della risoluzione 820 (1993) conferma dunque che l'art. 8, primo comma, del regolamento n. 990/93, si applica a tutti gli aeromobili la cui proprietà è detenuta da una persona o da un'impresa stabilita nella Repubblica federale di Iugoslavia o operante a partire da quest'ultima, senza che tale soggetto debba necessariamente disporre anche del controllo effettivo sull'aeromobile. Infatti il termine «interesse» che figura nel paragrafo 24 non può comunque non ricomprendere anche la proprietà tra i requisiti determinanti per procedere al sequestro. Inoltre il detto termine viene impiegato in questo paragrafo unitamente all'espressione «di maggioranza», che manifestamente presuppone il concetto di proprietà.

16 Questo rilievo è confermato dal fatto che la maggior parte delle versioni linguistiche dell'art. 8, primo comma, del regolamento n. 990/93 utilizzano una formulazione che contiene un riferimento esplicito alla proprietà. Inoltre l'art. 8, secondo comma, del regolamento prevede, dando così attuazione al paragrafo 26 della risoluzione 820 (1993), la possibilità di addebitare ai proprietari le spese di sequestro degli aeromobili.

17 Ancora, il sequestro di ogni aeromobile di proprietà di un soggetto stabilito nella Repubblica federale di Iugoslavia o operante a partire da tale Repubblica, anche nel caso in cui un'impresa quale la Bosphorus Airways ne controlli l'esercizio e la gestione quotidiani, contribuisce ad ostacolare il godimento dei diritti di proprietà della Repubblica federale di Iugoslavia e dei suoi cittadini e si iscrive dunque nel quadro dell'obiettivo delle sanzioni, che è quello di far pressione sulla detta Repubblica.

18 Al contrario, rifarsi alla nozione di esercizio e gestione quotidiani, anziché a quello di proprietà, come criterio determinante per l'applicazione delle misure di cui all'art. 8, primo comma, del regolamento n. 990/93 equivarrebbe a incrinare l'efficacia dell'applicazione delle sanzioni, che consistono nel sequestro di tutti i mezzi di trasporto, ivi compresi gli aeromobili, appartenenti alla Repubblica federale di Iugoslavia e ai suoi cittadini per rafforzare ulteriormente la pressione esercitata su

tale Repubblica. Infatti, il semplice trasferimento dell'esercizio e della gestione quotidiani dei mezzi di trasporto, mediante un contratto di noleggio o in altro modo che non comporti trasferimento di proprietà, consentirebbe a tale Repubblica o ai suoi cittadini di sottrarsi all'applicazione delle sanzioni.

I diritti fondamentali e il principio di proporzionalità

19 La Bosphorus Airways fa valere in secondo luogo che interpretare l'art. 8, primo comma, del regolamento n. 990/93 nel senso che un aeromobile che viene utilizzato e gestito in forza di un contratto di noleggio da un soggetto non stabilito nella Repubblica federale di Iugoslavia e non operante a partire dal territorio di questa deve comunque essere posto sotto sequestro in quanto appartenente a una persona giuridica con sede nella suddetta Repubblica, lederebbe i suoi diritti fondamentali, segnatamente il diritto al rispetto dei suoi beni e la sua libertà di esercizio di un'attività commerciale, nella misura in cui avrebbe per effetto quello di distruggere e annientare la sua attività di noleggio di aerei e di organizzazione di viaggi.

20 Una simile interpretazione sarebbe anche contraria al principio di proporzionalità, in quanto il proprietario dell'aeromobile in questione è già stato sanzionato mediante il congelamento dei canoni locativi in conti bancari bloccati; il sequestro dell'aeromobile costituirebbe pertanto una sanzione palesemente inutile e sproporzionata nei confronti di una parte assolutamente innocente.

21 Va ricordato che, per giurisprudenza costante, i diritti fondamentali invocati dalla Bosphorus Airways non appaiono come prerogative assolute e il loro esercizio può essere oggetto di restrizioni giustificate in nome di obiettivi di interesse generale

perseguiti dalla Comunità (v. sentenze 13 dicembre 1979, causa 44/79, Hauer, Racc. pag. 3727; 13 luglio 1989, causa 5/88, Wachauf, Racc. pag. 2609, e 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-4973).

22 In proposito, va rilevato anzitutto che qualsiasi provvedimento di sanzione, per definizione, ha conseguenze negative sui diritti di proprietà e sul libero esercizio delle attività professionali, con danni per soggetti che non hanno alcuna responsabilità riguardo alla situazione che ha condotto all'adozione delle sanzioni stesse.

23 Va rilevato inoltre che l'importanza degli obiettivi perseguiti dal regolamento controverso è tale da giustificare eventuali conseguenze negative, anche di un certo peso, per taluni operatori.

24 Le disposizioni del regolamento n. 990/93 contribuiscono in particolare all'attuazione a livello comunitario delle sanzioni nei confronti della Repubblica federale di Iugoslavia decise e poi confermate da numerose risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Nel terzo 'considerando' del regolamento n. 990/93 si dichiara che «prolungate attività dirette e indirette della Repubblica federale di Iugoslavia (Serbia e Montenegro) nella Repubblica di Bosnia-Erzegovina e nei confronti di questa sono la causa principale per i drammatici avvenimenti nella Repubblica di Bosnia-Erzegovina» e, nel quarto 'considerando', che «il proseguimento di tali attività condurrà ad ulteriori, inaccettabili perdite di vite umane e danni materiali e ulteriori violazioni della pace e sicurezza internazionale in questa regione». Inoltre si osserva, nel settimo 'considerando' del regolamento, che, «finora la parte dei serbi di Bosnia non ha accettato integralmente il piano di pace della conferenza internazionale sull'ex Iugoslavia, nonostante gli appelli in tal senso del Consiglio di sicurezza».

25 È proprio in considerazione di tali circostanze che l'obiettivo perseguito dalle sanzioni riveste un'importanza notevole, vale a dire segnatamente, ai sensi del regolamento n. 990/93, e più in particolare del suo ottavo 'considerando', quella di dissuadere la Repubblica federale di Iugoslavia da «ulteriori violazioni dell'integrità e della sicurezza della Repubblica di Bosnia-Erzegovina e (...) indurre la parte dei serbi di Bosnia a cooperare per il ripristino della pace in tale Repubblica».

26 Al cospetto di un obiettivo di interesse generale così fondamentale per la Comunità internazionale, vale a dire porre fine allo stato di guerra nella regione e alle massicce violazioni dei diritti dell'uomo e del diritto umanitario internazionale nella Repubblica di Bosnia-Erzegovina, il sequestro dell'aeromobile in questione, di proprietà di un soggetto stabilito nella Repubblica federale di Iugoslavia o operante a partire dal suo territorio, non può essere considerato né inadeguato né sproporzionato.

27 La questione pregiudiziale va dunque risolta dichiarando che l'art. 8 del regolamento n. 990/93 si applica a un aeromobile appartenente a un'impresa stabilita nella Repubblica federale di Iugoslavia (Serbia e Montenegro) o operante a partire dal territorio di questa, anche nel caso in cui il proprietario abbia concesso a nolo l'aeromobile per quattro anni ad un'altra impresa che non è stabilita in tale Repubblica né opera a partire dal suo territorio e nella quale la partecipazione di maggioranza o di controllo non è detenuta da una persona fisica o giuridica stabilita in tale Repubblica o operante a partire dal suo territorio.

Sulle spese

28 Le spese sostenute dai governi danese e austriaco, nonché dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente

procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulla questione sottopostale dalla Supreme Court d'Irlanda con ordinanza 12 febbraio 1995, dichiara:

L'art. 8 del 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), si applica a un aeromobile appartenente a un'impresa stabilita nella Repubblica federale di Iugoslavia (Serbia e Montenegro) o operante a partire dal territorio di questa, anche nel caso in cui il proprietario abbia concesso a nolo l'aeromobile per quattro anni ad un'altra impresa che non è stabilita in tale Repubblica né opera a partire dal suo territorio e nella quale la partecipazione di maggioranza o di controllo non è detenuta da una persona fisica o giuridica stabilita in tale Repubblica o operante a partire dal suo territorio.

Rodríguez Iglesias	Kakouris	Edward
Mancini	Moitinho de Almeida	Kapteyn
Murray	Ragnemalm	Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 30 luglio 1996.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G.C. Rodríguez Iglesias