

Sicurezza, misure restrittive e ruolo dei giudici dell'Unione: nuove tessere nel mosaico (in riferimento ai provvedimenti contro la proliferazione nucleare in Iran)

Sommario: 1. Introduzione – 2. La sentenza del Tribunale del 7 dicembre 2011 – 3. La sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2011 – 4. Considerazioni conclusive.

1. – Le due sentenze adottate rispettivamente dal Tribunale di primo grado dell'Unione europea in data 7 dicembre 2011, causa T-562/10, *HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH*, e dalla Corte di giustizia in data 21 dicembre 2011, causa C-72/11, *Afrasiabi e a.*, si inseriscono in quell'importante e ormai nutrito "filone" di decisioni attraverso cui viene garantito il sindacato giurisdizionale (ai fini del controllo di validità o anche a fini interpretativi, come si avrà modo di illustrare con riguardo alla sentenza *Afrasiabi*) su misure restrittive adottate a livello europeo nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune in attuazione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Oggetto delle decisioni sono, stavolta, alcune misure adottate allo scopo di esercitare pressioni sulla Repubblica islamica dell'Iran affinché quest'ultima ponga fine alle attività nucleari che presentino un rischio di proliferazione e alle attività di sviluppo di sistemi di lancio di armi nucleari.

In precedenza, come è noto, gli organi giurisdizionali comunitari avevano avuto modo di adottare alcune decisioni di importanza "storica" con riguardo alla cruciale tematica che – nell'ambito della lotta contro il terrorismo internazionale collegato a Osama bin Laden – potrebbe in breve riassumersi sotto il titolo "misure antiterrorismo, diritti fondamentali e rapporti tra ordinamenti": si allude ovviamente, in primo luogo, alla coppia di sentenze del Tribunale del 21 settembre 2005 T-306/01, *Ahmed Ali Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione* e T-315/01, *Kadi c. Consiglio e Commissione*, e, soprattutto, alla sentenza della Corte di giustizia del 3 settembre 2008 (C-402/05 P e C-415/05 P), con la quale il giudice di Lussemburgo, ribaltando la discutibilissima ricostruzione generale (e il conseguente approccio "astensionista") del Tribunale, è giunta ad annullare, nella parte relativa ai soggetti allora ricorrenti, il regolamento (CE) del Consiglio 27 maggio 2002,

n. 881, in quanto lesivo di diversi diritti e principi fondamentali riconosciuti nell'ordinamento comunitario¹.

Occorre più precisamente ricordare, per inquadrare correttamente le due richiamate decisioni del dicembre 2011, che nella sentenza *Kadi* del 3 settembre 2008 la Corte di giustizia aveva con nettezza affermato – fornendo così una ricostruzione dei rapporti tra ordinamento internazionale e ordinamento comunitario (e una implicita se non anche esplicita definizione dei tratti essenziali di quest'ultimo) sostanzialmente opposta rispetto al semplicistico e inaccettabile modello ricavabile dalla precedente decisione del Tribunale² – che «la Comunità è una comunità di diritto nel senso che né i suoi Stati

¹ Per alcune riflessioni più approfondite sulle varie fasi della vicenda, e per ulteriori indicazioni bibliografiche, si rinvia per brevità a V. Sciarabba, *I diritti e i principi fondamentali nazionali ed europei e la problematica comunitarizzazione delle risoluzioni antiterrorismo dell'ONU*, in *Rassegna Forense*, 2006, pp. 147-190, ed in www.associazionedeicostituzionalisti.it (dal 23 dicembre 2005); O. Pollicino, V. Sciarabba, *Lotta al terrorismo, diritti e principi fondamentali, rapporti tra ordinamenti: un importante capitolo della giurisprudenza "costituzionale" europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, I, pp. 159-174 (nonché già, in versione più breve, col titolo *Misure antiterrorismo: la Corte di giustizia riafferma i diritti e principi fondamentali europei ribaltando una sentenza del Tribunale di primo grado*, in archivio.rivistaaic.it, dal 1 ottobre 2008); G. Martinico, O. Pollicino, V. Sciarabba, *Hands off the untouchable core: a constitutional appraisal of Kadi case*, in *European Journal of Law Reform*, 2009, Vol. XI, n. 3, pp. 281-304.

Oltre alle sentenze relative al caso *Kadi* devono poi ricordarsi quantomeno (anche se in un contesto non pienamente coincidente) la sentenza del 12 dicembre 2006, causa T-228/02, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c. Consiglio dell'Unione europea*, nonché (in un contesto invece simile a quello della vicenda *Kadi*) le precedenti sentenze del 12 luglio 2006, causa T-253/02, *Chafiq Ayadi c. Council of the European Union*, e causa T-49/04, *Faraj Hassan c. Council of the European Union and Commission of the European Communities*. Per un breve ma puntuale riepilogo degli elementi di novità (rispetto alla coppia di sentenze del Tribunale del 21 settembre 2005) contenuti in queste ultime decisioni v. la nota 3 a p. 1093 dello scritto di E. Chiti, *La prevalenza del diritto delle Nazioni Unite su quello europeo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, p. 150 ss: in estrema sintesi, tali elementi di novità consistevano soprattutto nell'enfaticizzazione e nella precisazione degli obblighi gravanti *sugli Stati* (precipuamente con riguardo al loro ruolo a fronte di richieste di riesame delle sanzioni da parte dei destinatari di esse) volti a far sì che l'attuazione delle risoluzioni dell'ONU potesse avvenire nel modo più rispettoso (o almeno... meno inutilmente lesivo) dei diritti fondamentali dei soggetti coinvolti. In proposito, cfr. tra gli altri S. Cerini, *Ancora una decisione del Tribunale europeo di primo grado sulle pratiche di «Blacklisting»*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2007, p. 113 ss. e V. Bazzocchi, *Le Corti e la lotta al terrorismo*, in www.europeanrights.eu (ove si richiamano anche altre decisioni in qualche modo rientranti nel filone della lotta al terrorismo, ossia l'ordinanza del Tribunale del 7 giugno 2004, causa T-338/02, *Segi e altri* e la successiva sentenza della Corte del 27 febbraio 2007, *Segi*, C-355/04 P; le sentenze del Tribunale dell'11 luglio 2007, T-327/03, *Stichting-AI aqusa* e T-47/03, *Jose Maria Sison c. Consiglio dell'Unione europea*; la sentenza del Tribunale dell'11 ottobre 2007, T-117/06 *Möllendorf*, nonché diverse sentenze di Corti nazionali e della Corte europea dei diritti dell'uomo). Possono infine richiamarsi – su temi strettamente connessi (nell'ambito dello stesso "caso *Sison*" appena ricordato) – la sentenza del Tribunale del 26 aprile 2005, cause riunite T-110/03, T-150/03 e T-405/03, *Jose Maria Sison c. Consiglio*, e la successiva sentenza della Corte in sede di appello del 1-2-2007, causa C-266/05 P (quest'ultima commentata, con un'efficace ricostruzione generale della vicenda e delle relative problematiche, da A. Vidaschi, *War on Terrorism v. Openness*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2007, II, p. 694 ss).

² Si rinvia senz'altro, sempre per brevità, a V. Sciarabba, *I diritti e i principi fondamentali nazionali ed europei*, cit., ove si è ricostruita l'impostazione del Tribunale e se ne contesta sotto vari profili la correttezza. Tra i successivi contributi dedicati – pure in senso prevalentemente critico – alla coppia di sentenze del 21 settembre 2005 si segnalano in Italia quelli di B. Conforti, *Decisioni del Consiglio di sicurezza e diritti*

membri né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale fondamentale costituita dal Trattato CE», aggiungendo che un accordo internazionale (quale, in specie, quello istitutivo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite) «non può pregiudicare il sistema delle competenze definito dai Trattati e, di conseguenza, l'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario di cui la Corte di giustizia assicura il rispetto in forza della competenza esclusiva di cui essa è investita» (competenza già in passato considerata come «facente parte dei fondamenti stessi della Comunità»).

Su questa basi, dopo aver ricordato che, «secondo una costante giurisprudenza, i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte garantisce l'osservanza», e che «emerge altresì dalla giurisprudenza della Corte che il rispetto dei diritti dell'uomo rappresenta una condizione di legittimità degli atti comunitari (...) e che nella Comunità non possono essere consentite misure incompatibili con il rispetto di questi ultimi», la Corte giungeva alla conclusione secondo cui «gli obblighi imposti da un accordo internazionale non possono avere l'effetto di compromettere i principi costituzionali del Trattato CE, tra i quali vi è il principio secondo cui tutti gli atti comunitari devono rispettare i diritti fondamentali, atteso che tale rispetto costituisce il presupposto della loro legittimità, che spetta alla Corte controllare nell'ambito del sistema completo di mezzi di ricorso istituito dal Trattato stesso».

Queste fondamentali statuizioni della Corte meritavano di essere richiamate in quanto le sentenze del Tribunale e della Corte del dicembre 2011 intervengono in un contesto normativo per un verso differente – e di qui l'elemento di novità e interesse delle decisioni attuali – rispetto a quello delle sentenze poc'anzi richiamate (le quali, come si è ricordato, avevano ad oggetto misure di contrasto del terrorismo internazionale legato a Osama bin

fondamentali in una bizzarra sentenza del Tribunale comunitario di primo grado, in Il diritto dell'Unione europea, 2006, I, p. 333 ss.), E. Chiti, La prevalenza del diritto delle Nazioni Unite su quello europeo, cit., G. Della Cananea, Una indebita limitazione del due process of law da parte delle Nazioni Unite e dell'Unione europea, ibidem, p. 155 ss., B. Concolino, L'applicazione delle sanzioni del Consiglio di sicurezza nella CE: competenza vincolata c. tutela dei diritti umani, in Diritto pubblico comparato ed europeo, 2006, p. 147 ss., R. Dickmann, L'efficacia delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite nell'ordinamento comunitario, in federalismi.it, A. Gianelli, Il rapporto tra diritto internazionale e diritto comunitario secondo il Tribunale di primo grado delle Comunità europee, in Rivista di diritto internazionale, 2006, p. 131 ss., P. Bonetti, In nome della sicurezza internazionale si possono limitare i diritti di difesa, di giusto processo e di proprietà di potenziali finanziatori del terrorismo?, in Quaderni costituzionali, 2006, I, p. 144 ss. Più in generale, sulle tematiche in questione, cfr. l'organica ed approfondita ricostruzione di A. Ciampi, Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani, Milano, Giuffrè, 2007. V. inoltre, nel panorama internazionale, C. Tomuschat, Primacy of the United Nations Law. Innovation Features in the Community Legal Order, in Common Market Law Review, 2006, p. 537 ss., E. Cannizzaro, Machiavelli, the UN Security Council and the Rule of Law, in Global Law Working Paper 11/05 (consultabile in www.law.nyu.edu), I. Ley, Legal Protection Against the UN-Security Council Between European and International Law: a Kafkaesque Situation?, in German Law Journal, 2007, p. 279 ss., C. Eckes, Judicial Review of European Anti-Terrorism Measures. The Yusuf and Kadi Judgments of the Court of First Instance, in European Law Review, 2008, p. 74 ss.

Laden) e tuttavia “strutturalmente” rispondente alle medesime logiche di fondo che erano alla base della vicenda *Kadi*.

Anche nel caso attuale, infatti, le misure restrittive prese a livello europeo avevano lo scopo di dare attuazione a risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza ai sensi dell’art. 41 del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite (v. subito oltre per indicazioni più puntuali).

2. – Iniziando dalla sentenza del Tribunale del 7 dicembre 2011, T-562/10, *HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH*, occorre prendere le mosse dalla risoluzione del Consiglio di sicurezza 1737 (2006), seguita dalla risoluzione 1747 (2007), dalla risoluzione 1803 (2008) e, da ultimo, dalla risoluzione 1929 (2010) del 9 giugno 2010.

Ivi si affermava che «l’Iran deve sospendere senza ulteriori dilazioni le sue attività nucleari che presentano un rischio di proliferazione»; e, per quanto qui più interessa, che «tutti gli Stati dovranno congelare i fondi, le risorse finanziarie ed economiche ubicati nel loro territorio alla data di adozione della presente risoluzione o in un momento successivo, che siano di proprietà o sotto il controllo delle persone o entità di cui all’allegato, nonché quelli di altre persone o entità che il Consiglio o il Comitato [per le sanzioni] considerano come coinvolte, direttamente associate o che sostengono attività nucleari dell’Iran che presentano un rischio di proliferazione e lo sviluppo di sistemi di lancio per armi nucleari, o da persone o entità che agiscono per loro conto o sotto la loro direzione, o da entità da loro detenute o controllate, anche con mezzi illeciti».

Una breve illustrazione degli atti adottati in seno all’Unione è necessaria allo scopo di inquadrare l’attuale vicenda e la decisione del Tribunale.

Inizialmente, sono stati adottati – a livello appunto di Unione, e in attuazione della citata risoluzione 1737 (2006) – la posizione comune del Consiglio 27 febbraio 2007, 2007/140/PESC, concernente misure restrittive nei confronti dell’Iran; e, in ambito propriamente comunitario, il regolamento (CE) del Consiglio 19 aprile 2007, n. 423, di contenuto analogo.

La posizione comune 2007/140 prevedeva che si disponesse il congelamento di tutti i capitali e di tutte le risorse economiche di determinate categorie di persone e di entità, rinviando a un suo allegato per l’elenco delle persone ed entità concretamente ricondotte a tali categorie. Per parte sua, il regolamento n. 423/2007, all’art. 7, n. 2, prevedeva, nei limiti in cui venivano in rilievo le competenze della Comunità, il congelamento dei capitali delle persone, entità o organismi riconosciuti dal Consiglio dell’Unione europea come partecipanti alla proliferazione nucleare ai sensi della posizione comune 2007/140. L’elenco delle persone, entità e organismi interessati dalla misura di congelamento dei

capitali prevista dall'art. 7, n. 2 del regolamento n. 423/2007 era contenuto in un apposito allegato a tale regolamento.

In seguito, anche sulla base delle nuove risoluzioni nel frattempo adottate dal Consiglio di sicurezza³, la posizione comune 2007/140 è stata superata dalla decisione del Consiglio 26 luglio 2010, 2010/413/PESC, il cui art. 20, n. 1, prevede il congelamento dei capitali di molteplici categorie di entità, tra cui, in particolare, le «persone ed entità (...) che partecipano, sono direttamente associate o danno il loro sostegno [alla proliferazione nucleare], o le persone o entità che agiscono per loro conto o sotto la loro direzione, o le entità da esse possedute o controllate, anche attraverso mezzi illeciti, (...) nonché le (...) entità dell'[IRISL, ossia la Repubblica islamica dell'Iran] e le entità da essi possedute o controllate, o che agiscono per loro conto, di cui all'elenco nell'allegato II».

Conseguentemente, il regolamento n. 423/2007 è stato abrogato dal regolamento (UE) del Consiglio 25 ottobre 2010, n. 961, ai sensi del cui art. 16, n. 2, «[s]ono congelati tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti, posseduti, detenuti o controllati dalle persone, [dalle] entità o [dagli] organismi di cui all'allegato VIII. Figurano nell'allegato VIII le persone, fisiche o giuridiche, le entità e gli organismi (...) che a norma (...) della decisione [2010/413], sono stati riconosciuti come: a) partecipanti, direttamente associati o fonte di sostegno [alla proliferazione], (...) o posseduti o controllati da tale persona, entità o organismo, anche con mezzi illeciti, o operanti per loro conto o sotto la loro direzione; (...) d) persone giuridiche, entità o organismi posseduti o controllati dall'[IRISL]».

Ai sensi dell'art. 36 del medesimo regolamento, «[q]ualora il Consiglio decida di applicare a una persona fisica o giuridica, a un'entità o a un organismo le misure di cui all'articolo 16, paragrafo 2, esso modifica di conseguenza l'allegato VIII», trasmettendo «la sua decisione e i motivi dell'inserimento nell'elenco alla persona fisica o giuridica, all'entità o all'organismo [di cui al n. 2] direttamente, se l'indirizzo è noto, o mediante la pubblicazione di un avviso, dando alla persona fisica o giuridica, all'entità o all'organismo la possibilità di presentare osservazioni». Qualora osservazioni siano presentate, o qualora siano addotte nuove prove sostanziali, «il Consiglio riesamina la decisione e ne informa conseguentemente la persona fisica o giuridica, l'entità o l'organismo».

Quanto alla vicenda specifica – che in questo caso occorre ricostruire anche sotto il profilo fattuale per poter intendere la portata della decisione – il nome dell'entità ricorrente (la società tedesca HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping, operante come mediatore marittimo e gestore tecnico di navi) era stato inserito nell'elenco di cui all'allegato II della decisione del Consiglio 2010/413, in data 26 luglio 2010; e – per effetto del regolamento di esecuzione (UE) del Consiglio n. 668, della stessa data – era

³ In particolare la risoluzione n. 1929 del 9 giugno 2010.

stato contestualmente iscritto nell'elenco allegato al regolamento n. 423/2007 (in quel momento ancora in vigore).

Ne è derivato il congelamento dei capitali e delle risorse economiche della HTTS.

L'unica motivazione riportata tanto nella decisione 2010/413 quanto nel regolamento di esecuzione n. 668/2010 era che la HTTS «agisce per conto di [Hafize Darya Shipping Lines (HDSL)] in Europa». Nulla si aggiungeva, sotto il profilo della motivazione, nella lettera del 28 luglio 2010 con cui il Consiglio informava la diretta interessata dell'inserimento del suo nome nell'elenco allegato al regolamento n. 423/2007.

Con lettere del 10 e 13 settembre 2010, la HTTS chiedeva al Consiglio di procedere ad un riesame della decisione di inserimento nell'elenco.

In data 26 ottobre 2010, il regolamento n. 423/2007 è stato sostituito, come si è già ricordato, dal regolamento n. 961/2010, ed il nome della ricorrente è stato nuovamente inserito dal Consiglio nell'allegato VIII di quest'ultimo regolamento, sicché i capitali e le risorse economiche della ricorrente sono rimasti congelati in forza dell'art. 16, n. 2, del regolamento n. 961: la motivazione addotta a sostegno dell'inserimento del nome della ricorrente nell'elenco è stata, in questo caso, che essa «è controllata e/o agisce *per conto [dell']IRISL* [la Repubblica islamica dell'Iran]» (corsivo aggiunto: si tornerà più avanti su tale incongruenza).

In data 28 ottobre 2010, il Consiglio rispondeva alle lettere della ricorrente del 10 e 13 settembre, comunicando che, a seguito di riesame, esso respingeva la richiesta di eliminazione del nome della ricorrente dall'elenco controverso, in quanto (e anche su tale circostanza occorre porre l'attenzione) *il fascicolo non presentava elementi nuovi* che giustificassero un mutamento della propria posizione, dovendo dunque la ricorrente restare soggetta alle misure restrittive previste dal regolamento.

La HTTS rispondeva a sua volta, con lettera del 23 novembre 2010, chiedendo al Consiglio di fornirle le prove su cui si basava l'inserimento del proprio nome nell'elenco controverso.

In assenza di risposta a tale richiesta nelle settimane successive, la HTTS presentava ricorso innanzi al Tribunale, chiedendo l'annullamento (nella parte che la riguardava) del regolamento n. 961/2010: ricorso proposto in data 16 dicembre 2010 e notificato al Consiglio il 29 dicembre 2010, risultando dunque poi inammissibile, per superamento dei termini previsti dal regolamento di procedura del Tribunale, tanto il controricorso presentato dal Consiglio in data 14 marzo 2011, quanto, di conseguenza (cfr. i p.ti 25-28 della sentenza), anche le istanze di intervento a sostegno del Consiglio depositate dalla Commissione e dalla Repubblica federale di Germania (rispettivamente in data 17 marzo e 4 aprile 2011).

Nel merito, la ricorrente deduceva sostanzialmente (secondo la ricostruzione delle censure di parte effettuata dallo stesso Tribunale) i seguenti sei motivi: 1) violazione dell'*obbligo di motivazione*; 2) violazione dei suoi *diritti della difesa* e, in particolare, del suo diritto al *contraddittorio*; 3) violazione del *diritto a una tutela giurisdizionale effettiva*; 4) *errore di valutazione* connesso all'applicazione dell'art. 16, n. 2, del regolamento n. 961/2010; 5) violazione del *diritto al rispetto della proprietà*; 6) violazione del *principio di proporzionalità*⁴. Poiché il ricorso è stato accolto sulla base del primo motivo (quello cioè per cui la motivazione dell'inserimento nell'elenco sarebbe stata «insufficiente e contraddittoria»), mentre sugli altri motivi il Tribunale non si è espresso, è soltanto su questo primo aspetto che occorre qui soffermarsi.

In proposito, il Tribunale ricorda anzitutto come l'obbligo di motivare un atto pregiudizievole – obbligo previsto dall'art. 296, c. 2, del TFUE e, più in particolare, nel caso di specie, dall'art. 36, n. 3, del regolamento n. 961/2010 – costituisca «un principio fondamentale del diritto dell'Unione al quale si può derogare solo sulla base di ragioni imperative», avendo lo scopo, «da un lato, di fornire all'interessato indicazioni sufficienti per giudicare se l'atto sia fondato oppure se sia eventualmente inficiato da un vizio che consenta di contestarne la validità dinanzi al giudice dell'Unione e, dall'altro lato, di consentire a quest'ultimo di esercitare il suo sindacato di legittimità su tale atto».

Sono dunque le stesse finalità dell'obbligo di motivazione a rendere chiaro perché questa, in linea di principio, debba essere comunicata all'interessato «*contestualmente* all'atto che gli arreca pregiudizio, in quanto la sua mancanza non può essere sanata dal fatto che l'interessato venga a conoscenza dei motivi dell'atto nel corso del procedimento dinanzi al giudice dell'Unione»⁵.

Ne discende che, «salvo che ragioni imperative riguardanti la sicurezza dell'Unione o dei suoi Stati membri o la condotta delle loro relazioni internazionali ostino alla comunicazione di determinati elementi»⁶, il Consiglio è tenuto a «portare a conoscenza dell'entità interessata da un provvedimento adottato in forza dell'art. 16, n. 2, di detto regolamento le ragioni specifiche e concrete per cui esso stima che tale disposizione risulti applicabile all'interessato», menzionando «gli elementi di fatto e di diritto da cui dipende

⁴ Si noti come vengano in rilievo gli stessi diritti e principi fondamentali riaffermati dalla Corte – dopo essere stati inizialmente privati di tutela dal Tribunale – nella vicenda *Kadi*.

⁵ Si richiama in tal senso, per analogia, la sentenza del Tribunale 12 dicembre 2006, causa T-228/02, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c. Consiglio* – «sentenza OMPI» – p.ti 138-139, e la giurisprudenza ivi citata.

⁶ E si richiama qui, per analogia, proprio la sentenza della Corte 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, punto 342.

la giustificazione giuridica della decisione e le considerazioni che l'hanno indotto ad adottarla»⁷.

D'altra parte, il Tribunale evidenzia come la motivazione debba essere «adeguata alla natura dell'atto in questione ed al contesto in cui esso è stato adottato», dovendo la necessità di motivazione valutarsi in funzione delle circostanze del caso specifico, in particolare alla luce «del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone da questo interessate direttamente e individualmente possano avere a ricevere spiegazioni»: non è dunque necessario «che la motivazione specifichi tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto la sufficienza di una motivazione dev'essere valutata alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto nonché del complesso di norme giuridiche che disciplinano la materia interessata. In particolare, un atto che arreca pregiudizio è sufficientemente motivato quando è stato emanato in un contesto noto all'interessato, che gli consenta di comprendere la portata del provvedimento adottato nei suoi confronti»⁸.

Tutto ciò premesso, e venendo al caso di specie, il Tribunale condivide anzitutto l'osservazione per cui gli elementi di motivazione forniti dal Consiglio, da un lato, nell'allegato al regolamento n. 961/2010 e, d'altro lato, nella lettera inviata alla ricorrente il 28 ottobre 2010, appaiono *contraddittori*. Difatti, «mentre detta lettera si riferisce ad un riesame della situazione della ricorrente e alla mancanza di nuovi elementi che giustificano il mutamento di posizione del Consiglio, la motivazione fornita nell'allegato VIII di detto regolamento differisce da quella sostenuta precedentemente nei confronti della ricorrente nel regolamento di esecuzione n. 668/2010. Non risulta pertanto chiaro se l'iscrizione del nome della ricorrente nell'elenco controverso sia dovuta al mantenimento delle circostanze invocate nel regolamento di esecuzione n. 668/2010, ossia i legami tra la ricorrente e l'HDSL, o a nuove circostanze, ossia i legami diretti tra la ricorrente e l'IRISL».

Inoltre, quali che siano le circostanze effettivamente considerate dal Consiglio ai fini dell'iscrizione del nome della ricorrente nell'elenco controverso, *in ogni caso* «la motivazione fornita dallo stesso non è sufficiente alla luce delle norme menzionate» (cioè l'art. 296, c. 2, TFUE e l'art. 36, n. 3, del regolamento n. 961/2010): per un verso, infatti, «supponendo che il Consiglio si sia basato sui legami tra la ricorrente e l'HDSL, né l'allegato VIII del regolamento n. 961/2010, né la lettera del Consiglio del 28 ottobre 2010 permettono di valutare i motivi per i quali il Consiglio ha ritenuto che gli elementi addotti dalla ricorrente nelle sue lettere del 10 e 13 settembre 2010, riguardanti in particolare la natura delle sue attività e la sua autonomia rispetto all'HDSL e all'IRISL,

⁷ Si richiama ancora in tal senso la sentenza OMPI, p.to 143, e la giurisprudenza ivi citata.

⁸ Cfr. anche su questo la sentenza OMPI, p.to 141, e la giurisprudenza ivi citata.

non fossero idonei a modificare la sua posizione con riguardo al mantenimento delle misure restrittive nei suoi confronti»; per l'altro, «anche supponendo che il Consiglio si sia basato sui legami diretti tra la ricorrente e l'IRISL, né l'allegato VIII del regolamento n. 961/2010, né la lettera del Consiglio del 28 ottobre 2010 definiscono la natura del presunto controllo esercitato dall'IRISL sulla ricorrente o le attività che quest'ultima gestisce per conto dell'IRISL e che giustificano l'adozione di misure restrittive nei suoi confronti».

Su queste basi, il Tribunale accoglie il primo motivo di ricorso e – per violazione dell'obbligo di motivazione previsto dall'art. 296, c. 2, TFUE e dall'art. 36, n. 3, dello stesso regolamento n. 961/2010 – *annulla tale regolamento* nei limiti in cui esso riguarda la ricorrente, «senza che sia necessario esaminare gli altri motivi».

D'altra parte, come nei precedenti casi analoghi⁹, il Tribunale considera che, «dal momento che dalla presente sentenza consegue che il regolamento n. 961/2010 deve essere annullato, nei limiti in cui esso riguarda la ricorrente, *sulla base di una violazione*

⁹ Per alcune soluzioni particolari e molto interessanti (almeno sul piano dei principi) si può peraltro richiamare la sentenza del Tribunale dell'11 giugno 2009, causa T-318/01, *Omar Mohammed Othman c. Consiglio e Commissione* (sulla quale, più in generale, ci si è soffermati in V. Sciarabba, *Misure antiterrorismo e diritti fondamentali: c'è un giudice a Lussemburgo, ora anche due (intervenuta la Corte, il Tribunale si adegua)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, IV, pp. 1571-1577). Al punto 95 di tale decisione il Tribunale affermava infatti che, «[s]tanti le circostanze del caso di specie, non può accogliersi la domanda, proposta all'udienza dal Consiglio e dagli intervenienti, di conservare l'efficacia del regolamento impugnato per un breve periodo in virtù dell'art. 231 CE». A tale conclusione il Tribunale giungeva sulla base della considerazione per cui, da un lato, «il periodo già trascorso dal momento della pronuncia della sentenza Kadi della Corte, il 3 settembre 2008, supera abbondantemente il limite massimo di tre mesi a decorrere dalla data di pronuncia di tale sentenza che la Corte ha reputato ragionevole al fine di consentire al Consiglio di porre rimedio alle violazioni constatate nella fattispecie, tenuto conto della rilevante incidenza delle misure restrittive in questione sui diritti e sulle libertà degli interessati (sentenza Kadi della Corte, punti 375 e 376)»; e, dall'altro, se «è vero che il suddetto periodo è stato determinato con riferimento unicamente al caso dei due soggetti di cui alle cause che hanno dato luogo alla sentenza Kadi della Corte ... vero è anche che *il Consiglio non poteva ignorare che il caso del ricorrente, del tutto analogo ... esigeva la medesima reazione da parte sua*» (p.ti 96 e 97): si tratta, come può notarsi, di un'affermazione di tutto rilievo sul piano dei principi, anche se sul piano pratico essa è stata temperata (se non contraddetta) dalla circostanza che comunque – ai sensi dell'art. 60, secondo comma, dello Statuto della Corte di giustizia – le decisioni del Tribunale che annullano un regolamento producono effetti soltanto a decorrere dalla scadenza del termine di due mesi previsto per l'impugnazione dall'art. 56, primo comma, di tale Statuto (oppure, qualora sia stata proposta impugnazione entro detto termine, a decorrere dal rigetto di quest'ultima), sicché, «[o]ltre al periodo trascorso dalla pronuncia della sentenza Kadi della Corte, il Consiglio dispone ..., in ogni caso, di un termine minimo di due mesi ... per porre rimedio alle violazioni constatate adottando, qualora necessario, una nuova misura restrittiva nei confronti del ricorrente» (tale circostanza, osservava il Tribunale, differenziava il caso Othman da quello oggetto della sentenza Kadi della Corte, la quale avrebbe avuto forza esecutiva di pieno diritto ai sensi dell'art. 244 CE); e pertanto, concludeva il Tribunale con altra affermazione importante per le sue valenze di principio, «il rischio di un pregiudizio grave ed irreversibile all'efficacia delle misure restrittive imposte dal regolamento impugnato e che la Comunità è tenuta ad attuare, rischio rilevato dalla Corte nella sentenza Kadi (punto 373), nel caso di specie non risulta sufficientemente elevato, in considerazione della rilevante incidenza delle misure restrittive di cui trattasi sui diritti e sulle libertà del ricorrente, da poter giustificare la conservazione dell'efficacia di tale regolamento per un periodo superiore a quello previsto dall'art. 60 dello Statuto della Corte».

dell'obbligo di motivazione, non può escludersi che, nel merito, l'imposizione di misure restrittive alla ricorrente possa comunque risultare giustificata» (corsivi aggiunti, qui come in seguito), sicché l'annullamento con effetto immediato del regolamento n. 961/2010, nei limiti in cui esso riguarda la società HTTS, potrebbe «arrecare un *pregiudizio grave ed irreversibile* all'efficacia delle misure restrittive che tale regolamento impone, dal momento che, nel lasso di tempo precedente alla sua eventuale sostituzione da parte di un nuovo atto, la ricorrente potrebbe adottare comportamenti miranti ad eludere l'effetto delle successive misure restrittive»: pertanto, «in forza dell'art. 264 TFUE e dell'art. 41 dello Statuto della Corte, occorre *mantenere gli effetti* del regolamento n. 961/2010, laddove esso inserisce il nome della ricorrente nell'elenco costituente l'allegato VIII dello stesso, *per un periodo non superiore a due mesi* a decorrere dalla data di pronuncia della presente sentenza».

3. – Passando alla sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2011, causa C-72/11, *Afrasiabi e a.*, va anzitutto ricordato come anche la vicenda ivi affrontata prendesse le mosse dalla risoluzione del Consiglio di sicurezza 1737 (2006), nella quale si affermava, oltre a quanto in precedenza ricordato, che «tutti gli Stati dovranno impegnarsi per impedire che i fondi, le attività finanziarie o le risorse economiche siano resi disponibili dai loro cittadini o da qualsiasi persona o entità che si trovi all'interno dei loro territori o vengano utilizzati a vantaggio di tali persone o entità».

In attuazione di questa risoluzione, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, come si è già visto, la posizione comune 27 febbraio 2007, 2007/140/PESC, e, sul fondamento di tale posizione comune – considerando che le relative misure restrittive «rientrano nell'ambito di applicazione del trattato istitutivo della Comunità europea», sicché «la loro attuazione richiede una normativa comunitaria, nella misura in cui esse riguardano la Comunità, al fine di garantirne l'applicazione uniforme da parte degli operatori economici di tutti gli Stati membri» – il Consiglio ha adottato, come pure si è visto, il regolamento n. 423/2007, entrato in vigore il 20 aprile 2007.

Ai sensi di tale regolamento, «[n]essun fondo o risorsa economica [per "risorse economiche" dovendosi intendere "le attività di qualsiasi tipo, materiali o immateriali, mobili o immobili, che non sono fondi ma che possono essere utilizzate per ottenere fondi, beni o servizi"] è *messo a disposizione, direttamente o indirettamente*, delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi di [indicati negli allegati] o utilizzato a loro beneficio» (art. 7, n. 3), ed è altresì «vietato partecipare, *consapevolmente e deliberatamente*, ad attività aventi l'obiettivo o il risultato di *eludere*, direttamente o indirettamente, le misure» restrittive previste (art. 7, n. 4; corsivi aggiunti, qui come altrove, per attirare l'attenzione sui passaggi oggetto di interpretazione nella sentenza in commento) .

I divieti posti – si precisa espressamente nel regolamento – «non comportano alcun genere di responsabilità per le persone fisiche o giuridiche o le entità interessate se esse non sapevano, e non avevano alcun motivo ragionevole di sospettare, che le loro azioni avrebbero violato tali divieti».

A tutti gli Stati membri si impone l'obbligo di introdurre sanzioni (che dovranno essere "efficaci, proporzionate e dissuasive") per le violazioni del regolamento in questione, e in genere di adottare tutte le misure necessarie per garantirne l'attuazione.

Successivi provvedimenti adottati a livello europeo hanno confermato le varie prescrizioni qui illustrate.

E su tali basi, per quanto qui interessa, la Germania ha introdotto, per le ipotesi di violazione di tali prescrizioni, sanzioni di carattere penale (cfr. l'art. 34 della legge sul commercio estero: Außenwirtschaftsgesetz).

In questo quadro, il giudice del rinvio – chiamato appunto a pronunciarsi sul merito dell'apertura di un procedimento penale per possibile violazione dei vincoli previsti dal regolamento n. 423/2007 (per aver gli imputati fornito un contributo alla fornitura e all'installazione, in Iran, di un forno di sinterizzazione per ceramica proveniente dalla Germania) – solleva una serie di dubbi sull'interpretazione da dare all'art. 7, nn. 3 e 4, del regolamento n. 423/2007.

Sotto un primo profilo, alla Corte di giustizia si chiede «[s]e, ai fini della *messa a disposizione* ai sensi dell'art. 7, n. 3, del regolamento (...) n. 423/2007, sia necessario che la risorsa economica possa essere utilizzata immediatamente, dalla persona/dall'entità iscritta sull'elenco, per ottenere fondi o servizi» o «[s]e invece l'art. 7, n. 3, del regolamento (...) n. 423/2007 debba essere interpretato nel senso che rientra nel divieto di messa a disposizione indiretta anche la fornitura e l'installazione presso un terzo in Iran di una risorsa economica funzionale, ma non ancora utilizzabile (nella fattispecie, un forno sottovuoto) con il quale tale terzo intenda successivamente avviare la produzione di beni per una delle persone giuridiche, delle entità o degli organismi citati negli allegati IV e V del regolamento».

Sotto un secondo profilo, si chiede «[s]e l'art. 7, n. 4, del regolamento (...) n. 423/2007 debba essere interpretato nel senso che può sussistere *elusione* unicamente se l'autore adegua formalmente – seppure solo in apparenza – il suo comportamento ai divieti di cui all'art. 7, nn. 1-3, del regolamento (...) n. 423/2007, in modo tale che anche secondo la più ampia interpretazione possibile esso non rientri più nell'ambito di applicazione delle norme che sanciscono il divieto, e se quindi gli elementi costitutivi dei divieti di elusione e di messa a disposizione si escludano a vicenda» o «se, piuttosto, l'art. 7, n. 4, del regolamento (...) n. 423/2007 costituisca una clausola residuale alla quale ricondurre

qualsiasi comportamento che in definitiva sia volto a mettere una risorsa economica a disposizione di una persona o di un'entità iscritta nell'elenco»; nel caso la soluzione corretta sia la prima ipotizzata, si chiede «se un comportamento che non rientri (ancora) nel divieto della messa a disposizione (indiretta) possa comunque costituire un'elusione ai sensi dell'art. 7, n. 4, del regolamento n. 423/2007».

Infine, si chiede se «l'*elemento soggettivo "consapevolmente e deliberatamente"* di cui all'art. 7, n. 4, del regolamento (...) n. 423/2007 richieda da un lato la conoscenza effettiva di un'azione avente l'obiettivo o il risultato di eludere il divieto di mettere a disposizione una risorsa, ma anche, d'altro lato, un elemento aggiuntivo relativo alla volontà, quanto meno nel senso che l'autore della violazione accetti in ogni caso la possibilità di eludere il divieto», oppure «se lo scopo dell'autore debba proprio essere quello di eludere il divieto, agendo pertanto intenzionalmente», o, ancora, «se invece non occorra la consapevolezza di aggirare il divieto, ma sia sufficiente ritenere che l'autore dell'infrazione ritenga possibile l'elusione del divieto e la accetti» (a giustificazione di tali dubbi il giudice del rinvio segnala che, nel diritto penale tedesco, l'elemento della volontà implica necessariamente quello della conoscenza, di modo che il termine «consapevolmente» non avrebbe un significato autonomo rispetto al termine «deliberatamente», sicché «l'elusione dovrebbe essere perseguibile quando avviene consapevolmente o deliberatamente»).

A fronte di tali quesiti, il giudice dell'Unione fornisce un primo importante chiarimento generale precisando, in via preliminare, che i passaggi del regolamento n. 423/2007 interessati dalla domanda di pronuncia pregiudiziale, cioè quelli di cui all'art. 7 nn. 3 e 4, prevedono *due diverse e autonome misure di divieto*, giacché il n. 3 vieta di mettere a disposizione (direttamente o indirettamente) delle persone, delle entità o degli organi di cui agli allegati del regolamento fondi o risorse economiche (nonché di utilizzarli a loro beneficio), laddove invece il n. 4 vieta di partecipare consapevolmente e deliberatamente ad attività aventi l'obiettivo o il risultato di eludere, direttamente o indirettamente, in particolare, la misura di divieto di cui al n. 3. Dunque, «[c]iascuna di tali misure *ha una portata propria nel senso che la trasgressione di una di esse può, come tale, servire da fondamento autonomo per l'imposizione di sanzioni, anche penali, sulla base del diritto nazionale applicabile*». Dallo stesso regolamento n. 423/2007 – e in specie dal suo art. 12, n. 2, dal quale emerge l'elemento soggettivo di una responsabilità, eventualmente penale, in caso di violazione della misura di divieto di cui all'art. 7, n. 3 – si ricava che «il legislatore dell'Unione delinea la violazione di tale misura come una *violazione autonoma* rispetto a quella corrispondente a una violazione della misura di divieto di cui all'art. 7, n. 4».

Ciò premesso, e con specifico riguardo alla prima questione, la Corte – dopo aver constatato che «un forno di sinterizzazione quale quello di cui trattasi nella causa principale costituisce un'attività», ai sensi della definizione della nozione di «risorse

economiche” formulata in senso molto ampio» dal regolamento n. 423/2007 (che, come si è ricordato, riconduce a tale nozione «le attività di qualsiasi tipo, materiali o immateriali, mobili o immobili, che non sono fondi ma che possono essere utilizzate per ottenere fondi, beni o servizi») – sottolinea anzitutto che il divieto di messa a disposizione di cui all’art. 7, n. 3 del regolamento «è espresso in termini di particolare ampiezza, come testimonia l’uso delle locuzioni “direttamente o indirettamente”», e la stessa espressione “messa a disposizione” ha «un’accezione ampia, che non si riferisce ad una specifica qualificazione giuridica, ma ricomprende ogni atto il cui compimento sia necessario per consentire a una persona di ottenere il potere di disporre del bene di cui trattasi» (si richiamano per analogia, a questi riguardi, le sentenze 11 ottobre 2007, causa C-117/06, punti 50 e 51, e 29 giugno 2010, causa C-550/09, punti 66 e 67). Ne discende che in linea di principio gli atti consistenti, con partenza da uno Stato membro, nella fornitura e nell’installazione in Iran, a favore di una persona, di un bene quale quello di cui trattasi nella causa principale, al pari degli atti relativi, in particolare, alla preparazione e al monitoraggio della fornitura o dell’installazione di tale bene o anche all’organizzazione di contatti tra gli interessati, possono rientrare nella nozione di «messa a disposizione», ai sensi dell’art. 7, n. 3, del regolamento n. 423/2007.

Ora, il problema al quale il giudice del rinvio fa riferimento nella sua questione pregiudiziale riguarda la situazione in cui una risorsa economica, quale un forno di sinterizzazione, sia stata fornita e installata in Iran, teoricamente in grado di funzionare, ma di fatto non ancora utilizzabile (e ciò in quanto – come ricordato al punto 25 della sentenza – non sarebbe stato fornito ai destinatari del forno il software necessario per mettere in funzione il forno).

Ai fini della soluzione di tale problema la Corte di giustizia compie un passaggio metodologicamente significativo, sottolineando che il regolamento di cui si tratta è volto all’attuazione della posizione comune 2007/140/PESC, a sua volta adottata al fine di realizzare nell’Unione europea gli obiettivi della risoluzione 1737 (2006) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, sicché è al *testo* e all’*oggetto di questa risoluzione* – quale risultante anche dai suoi “considerando” – che occorre in ultima analisi rivolgere l’attenzione ai fini dell’interpretazione del regolamento n. 423/2007, che dovrà dunque prendere le mosse dal dato «inequivocabile che le misure restrittive adottate nei confronti della Repubblica islamica dell’Iran hanno una vocazione *preventiva* nel senso che esse mirano a evitare il “*rischio* di proliferazione” nucleare in tale Stato»: dunque, «[c]onformemente all’economia e alla finalità generali della normativa tanto internazionale quanto dell’Unione nella quale si inserisce l’art. 7, n. 3, del regolamento n. 423/2007, l’esistenza di un siffatto *rischio* deve essere valutata al momento del compimento degli atti di cui trattasi»: circostanza quest’ultima – si noti – di valenza in sé e per sé potenzialmente garantistica, escludendo in ogni caso che l’esistenza del rischio in questione possa ricavarsi da elementi

sopravvenuti rispetto al momento della condotta dell'agente (e dunque, per ciò stesso, non conoscibili da parte di quest'ultimo, allontanandosi così, già sotto il profilo "materiale" della fattispecie, la possibilità di configurare una responsabilità di natura oggettiva).

Applicando tale criterio al caso concreto, la Corte afferma che, «[t]enuto conto del fatto che una risorsa [tale ai sensi della pregnante definizione del regolamento n. 423/2007], in una situazione come quella di cui alla causa principale, *implica, di per sé stessa, un rischio di sviamento* a sostegno della proliferazione nucleare in Iran», *non risulta necessario*, ai fini dell'applicazione dell'art. 7, n. 3, che tale risorsa sia «immediatamente utilizzabile a partire dal compimento dell'atto in questione» (cioè a partire dal momento della messa a disposizione): la circostanza che il forno, una volta installato in Iran, non fosse ancora pronto all'impiego, non può dunque, «*di per sé, indurre ad escludere l'esistenza di una messa a disposizione di una risorsa economica*», ai sensi delle pertinenti norme del regolamento n. 423/2007.

Quanto poi al fatto che il nome del destinatario immediato della fornitura non figurasse negli allegati del citato regolamento, su ciò si fa prevalere – o meglio, si afferma che deve prevalere (ove provata) – la circostanza che costui avrebbe agito per conto di un'entità invece citata in uno di tali allegati, derivandone una situazione di "messa a disposizione indiretta" rilevante ai sensi dell'art. 7 n. 3 del regolamento, e dunque anche ai fini delle sanzioni che il diritto nazionale applicabile associa alla trasgressione di tale divieto. Qualora cioè, in concreto, il destinatario «abbia agito a nome, sotto il controllo o la direzione del SHIG e abbia inteso sfruttare il bene di cui trattasi in favore di quest'ultimo, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare, detto giudice potrebbe legittimamente concludere per l'esistenza di una messa a disposizione indiretta di una risorsa economica, ai sensi dell'art. 7, n. 3, del regolamento n. 423/2007». Più in generale, aggiunge la Corte, «tanto l'*obiettivo perseguito* dal regolamento n. 423/2007 quanto la *necessità di assicurare l'effetto utile* del citato regolamento nella lotta contro la proliferazione nucleare in Iran impongono di includere nell'ambito del divieto previsto all'art. 7, n. 3, di detto regolamento, *l'insieme delle persone coinvolte* in atti vietati da tale disposizione».

Significativamente, però (ed è questo uno dei passaggi della sentenza che sembrano meritare maggiore attenzione nella prospettiva "costituzionale" della tutela dei diritti fondamentali), la Corte – quasi a mitigare i rischi insiti in tale approccio "onnicomprensivo" (e potenzialmente indiscriminato, e dunque discriminante, se così si può dire per brevità) – conclude la trattazione relativa a questa prima questione ricordando che il regolamento n. 423 «non attribuisce "alcun genere" di responsabilità, ivi compresa, quindi, [quella] di natura penale, alle persone che non sapevano e non avevano alcun motivo ragionevole di sospettare che le loro azioni avrebbero violato il divieto di

messa a disposizione previsto all'art. 7, n. 3, del citato regolamento»: pertanto, spetterà «al giudice del rinvio valutare se, al momento del compimento degli atti oggetto della causa principale, ciascun imputato *sapeva o, almeno, avrebbe dovuto ragionevolmente sospettare* che tali atti sarebbero stati contrari a un siffatto divieto».

La risposta alla prima questione interpretativa sollevata dal giudice tedesco è dunque che «l'art. 7, n. 3, del regolamento n. 423/2007 deve essere interpretato nel senso che il divieto di messa a disposizione indiretta di una risorsa economica, ai sensi dell'art. 1, lett. i), del citato regolamento, comprende gli atti relativi alla fornitura e all'installazione in Iran di un forno di sinterizzazione in grado di funzionare, ma non ancora pronto all'impiego, in favore di un terzo che, agendo a nome, sotto il controllo o la direzione di una persona, di un'entità o di un organismo di cui agli allegati IV e V del citato regolamento, intende sfruttare tale forno per produrre, a beneficio di una tale persona o entità oppure di un tale organismo, beni che possono contribuire alla proliferazione nucleare in detto Stato».

Quanto alla seconda e alla terza questione interpretativa sollevate dal giudice del rinvio, la Corte le affronta congiuntamente, riguardando profili diversi ma tra loro connessi.

Con la seconda questione, come si è anticipato, il giudice del rinvio chiedeva se gli elementi costitutivi di una violazione dell'art. 7, n. 3 e gli elementi costitutivi di una violazione dell'art. 7, n. 4, si escludano a vicenda «nel senso che un atto rientra nel divieto di elusione contenuto in quest'ultima disposizione soltanto qualora esso non rientri, per la sua apparenza formale, nell'ambito del divieto di cui al citato art. 7, n. 3», o se invece il citato divieto di elusione «comprenda qualsiasi azione che in definitiva sia volta a mettere una risorsa economica a disposizione di una persona, di un'entità o di un organismo indicati da tale regolamento».

Al riguardo, la Corte – sviluppando quanto già anticipato nei passaggi riportati nel quinto paragrafo del presente scritto – osserva anzitutto che l'art. 7, n. 4, menzionando le attività aventi l'obiettivo o il risultato di «eludere», direttamente o indirettamente, in particolare, la misura di divieto di cui al n. 3 dello stesso art. 7, si riferisce «alle attività che hanno per obiettivo o per risultato di sottrarre il loro autore all'applicazione della citata misura di divieto»¹⁰: attività da ritenersi necessariamente «diverse dagli atti che violerebbero formalmente il divieto di messa a disposizione di cui al citato n. 3», e ciò in quanto – afferma la Corte – solo una lettura del genere (secondo la quale l'art. 7, n. 4 «si riferisce ad attività che non potrebbero essere percepite come atti di messa a disposizione vietati dall'art. 7, n. 3»), è idonea a garantire alla disposizione dell'art. 7, n. 3 «un effetto utile e una portata autonoma rispetto alla seconda nel contesto della lotta contro la

¹⁰ Si richiamano per analogia le sentenze 3 dicembre 1974, causa 33/74, punto 13; 10 gennaio 1985, causa 229/83, punto 27, e 5 ottobre 1994, causa C-23/93, punto 21.

proliferazione nucleare in Iran». Si conferma dunque l'impostazione appoggiata anche dalla Commissione e dai governi francese e italiano, intervenuti nel giudizio, secondo cui il divieto di cui all'art. 7, n. 4 deve essere inteso come comprendente «le attività che, sulla base di elementi oggettivi, sotto un'apparenza formale che consente loro di sottrarsi agli elementi costitutivi di una violazione dell'art. 7, n. 3, del citato regolamento (...), sembrano avere nondimeno, in quanto tali o a causa della loro eventuale connessione con altre attività, per obiettivo o per risultato, diretto o indiretto, di vanificare il divieto sancito dal citato art. 7, n. 3».

Quanto alla terza questione – con la quale il giudice del rinvio sostanzialmente chiedeva precisazioni in merito al significato dei (e al rapporto tra i) termini «consapevolmente» e «deliberatamente» utilizzati nell'art. 7, n. 4 (cioè appunto nella norma, sulla quale ci si è appena soffermati, contenente il “divieto di elusione” del divieto, per così dire “primario”, di cui all'art. 7, n. 3) – la Corte ribadisce anzitutto in via generale (alla stregua di una giurisprudenza costante, seguita anche nella sentenza 18 ottobre 2011, causa C-34/10, *Brüstle*, e ivi fatta oggetto di richiami più puntuali) che i termini di una disposizione del diritto dell'Unione, sempre che questa non contenga alcun espresso richiamo al diritto degli Stati membri ai fini della determinazione del suo senso e della sua portata, devono di norma essere oggetto, nell'intera Unione, di un'interpretazione autonoma e uniforme, allo scopo appunto di garantire un'applicazione uniforme di tale diritto.

Nel merito, e allineandosi anche in questo caso alle osservazioni della Commissione e del governo italiano, la Corte chiarisce che «l'utilizzo della congiunzione coordinante “e” nella citata disposizione dimostra in modo inequivocabile il carattere *cumulativo* degli elementi corrispondenti, rispettivamente, ai termini “consapevolmente” e “deliberatamente”». È questo, può notarsi, un ulteriore elemento di interesse della decisione nella prospettiva della tutela dei diritti, in quanto l'aver “rinforzato” (o meglio, deve forse dirsi, il non aver indebolito se non in parte: v. oltre) l'elemento soggettivo dell'illecito rappresenta un importante elemento di garanzia verso possibili abusi o errori nell'applicazione dei divieti e delle connesse sanzioni (abusi ed errori che certamente sarebbero stati meno improbabili ove si fosse accolta l'ipotesi prospettata dal giudice del rinvio per cui «l'elusione dovrebbe essere perseguibile quando avviene consapevolmente o deliberatamente»).

I termini «consapevolmente» e «deliberatamente» implicano dunque, secondo quanto confermato dalla Corte, sia l'elemento della *conoscenza*, sia l'elemento della *volontà*.

E, a quest'ultimo riguardo, il giudice del rinvio si chiedeva, più specificamente, «se il termine “deliberatamente” significhi “intenzionalmente”, di modo che il divieto di elusione riguarderebbe soltanto i comportamenti che l'autore adotta sapendo *con certezza*

che essi hanno per obiettivo o per risultato l'elusione dei divieti di cui all'art. 7, n. 3, del regolamento n. 423/2007, oppure se tale termine ricomprenda più ampiamente qualsiasi azione con riferimento alla quale l'autore *ritiene possibile e accetta la possibilità* che essa miri ad ottenere o provochi un'elusione del divieto di messa a disposizione»¹¹.

La Corte, "riallargando" sotto questo profilo la portata soggettiva del divieto, afferma che i due elementi cumulativi della conoscenza e della volontà non solo sussistono «quando la persona che partecipa a un'attività di cui all'art. 7, n. 4, del regolamento n. 423/2007 persegue deliberatamente l'obiettivo o il risultato, diretto o indiretto, di elusione connesso a tale attività», ma «ricorrono altresì quando la persona in questione ritiene che la sua partecipazione a una siffatta attività *possa* avere tale obiettivo o tale risultato e *accetti detta possibilità*».

Su questa basi, la Corte risolve la seconda e la terza questione sollevata dal giudice tedesco affermando che l'art. 7, n. 4 del regolamento n. 423/2007 deve essere interpretato, per un primo verso, nel senso che esso «comprende le attività che, sotto un'apparenza formale che consente loro di sottrarsi agli elementi costitutivi di una violazione dell'art. 7, n. 3, del citato regolamento, hanno nondimeno per obiettivo o per risultato, diretto o indiretto, di vanificare il divieto sancito da quest'ultima disposizione»; e, per un secondo verso, nel senso che «i termini "consapevolmente" e "deliberatamente" comportano gli elementi cumulativi della conoscenza e della volontà, i quali ricorrono quando la persona che partecipa a un'attività avente un tale obiettivo o un tale risultato lo persegue deliberatamente o, perlomeno, considera che la sua partecipazione possa avere tale obiettivo o tale risultato e ne accetta la possibilità».

4. – Alla luce di tutto quanto si è visto, sembra potersi conclusivamente affermare che dalla due decisioni emerge, nel complesso, un contributo giurisprudenziale – al contempo di *chiarificazione* e di *garanzia* (dell'*efficacia* delle misure ma anche della loro *corretta applicazione*, nel rispetto dei diritti dei soggetti coinvolti) – che potrebbe definirsi "equilibrato", e che conferma l'importanza (e l'insostituibilità) del ruolo del giudice di Lussemburgo, sia ai fini del *controllo di validità* di provvedimenti di particolare delicatezza quali le misure restrittive adottate nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (su cui peraltro – specie per quanto riguarda il meccanismo delle "black list" – sembra lecito se non doveroso continuare a nutrire forti perplessità), sia ai fini dell'*interpretazione* dei medesimi, rappresentando del resto l'interpretazione, come è noto, il primo e assai

¹¹ In proposito, si segnala che tanto la versione inglese quanto la versione tedesca della norma di cui si tratta tenderebbero ad avvalorare la prima interpretazione, giacché esse utilizzano, rispettivamente, le espressioni «intentionally» e «absichtlich».

efficace strumento per prevenire possibili lesioni di diritti e principi superiori, in ambito europeo come in ambito nazionale.