Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

15 novembre 2012*

Indice

I – Contesto normativo 4

A – La risoluzione 1373 (2001) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 4

B – La posizione comune 2001/931/PESC 4

C – Il regolamento (CE) n. 2580/2001 5

II – Fatti e atti controversi 6

III – Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata 9

IV – Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte 11

V – Sulle impugnazioni 12

A – Sull'impugnazione della ricorrente (C-539/10 P) 12

1. Argomenti delle parti 12

2. Giudizio della Corte 12

B – Sull'impugnazione del Regno dei Paesi Bassi (C-550/10 P) 13

1. Argomenti delle parti 13

2. Giudizio della Corte 15

a) Interpretazione dell'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931 15

b) Requisiti ex articolo 1, paragrafo 6, della posizione comune 2001/931 17

C – Sull'impugnazione incidentale promossa dalla ricorrente nella causa C-550/10 P

VI – Sul ricorso dinanzi al Tribunale 19

* Lingua processuale: l'olandese.

A – Sul primo motivo 19

B – Sul terzo motivo 20

C – Sul secondo e sul quarto motivo 21

1. Argomenti delle parti 21

2. Giudizio della Corte 22

D – Sul quinto motivo 23

1. Argomenti delle parti 23

2. Giudizio della Corte 24

VII – Sulle spese 25

«Impugnazione — Politica estera e di sicurezza comune — Lotta contro il terrorismo — Misure restrittive adottate nei confronti di talune persone ed entità — Congelamento di capitali — Posizione comune 2001/931/PESC — Articolo 1, paragrafi 4 e 6 — Regolamento (CE) n. 2580/2001 — Articolo 2, paragrafo 3 — Iscrizione e mantenimento di un'organizzazione nell'elenco delle persone, gruppi o entità coinvolti in atti terroristici — Presupposti — Decisione adottata da un'autorità competente — Abrogazione di una misura nazionale — Ricorso di annullamento — Ricevibilità dell'impugnazione — Diritto al rispetto della proprietà — Principio di proporzionalità — Articolo 253 CE — Obbligo di motivazione»

Nelle cause riunite C-539/10 P e C-550/10 P,

aventi ad oggetto due impugnazioni ex articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposte, rispettivamente, il 18 e il 23 novembre 2010,

Stichting Al-Aqsa (C-539/10 P), con sede in Heerlen (Paesi Bassi), rappresentata da J.G. Uiterwaal e A.M. van Eik, advocaten,

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da E. Finnegan, B. Driessen e R. Szostak, in qualità di agenti,

convenuto in primo grado,

sostenuto da:

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato da C.M. Wissels e M. Bulterman, in qualità di agenti,

Commissione europea, rappresentata da S. Boelaert e P. van Nuffel, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

intervenienti in primo grado,

e

Regno dei Paesi Bassi (C-550/10 P), rappresentato da C.M. Wissels e M. Noort, in qualità di agenti,

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

Stichting Al-Aqsa, con sede in Heerlen (Paesi Bassi), rappresentata da A.M. van Eik, advocaat,

ricorrente in primo grado,

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da E. Finnegan, B. Driessen e R. Szostak, in qualità di agenti,

convenuto in primo grado,

Commissione europea, rappresentata da S. Boelaert e P. van Nuffel, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniente in primo grado,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, facente funzione di presidente della Terza Sezione, dai sigg. K. Lenaerts, G. Arestis, J. Malenovský e T. von Danwitz (relatore), giudici,

avvocato generale: sig.ra V. Trstenjak

cancelliere: sig. A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 6 giugno 2012,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con le rispettive impugnazioni la Stichting Al-Aqsa (in prosieguo: la «ricorrente») (C-539/10 P) e il Regno dei Paesi Bassi (C-550/10 P) chiedono che la Corte voglia annullare la sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 9 settembre 2010, Al-Aqsa/Consiglio (T-348/07, Racc. pag. II-4575; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con cui il Tribunale ha annullato:

— la decisione 2007/445/CE del Consiglio, del 28 giugno 2007, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo e abroga le decisioni 2006/379/CE e 2006/1008/CE (GU L 169, pag. 58),

— la decisione 2007/868/CE del Consiglio, del 20 dicembre 2007, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 e abroga la decisione 2007/445 (GU L 340, pag. 100),

— la decisione 2008/583/CE del Consiglio, del 15 luglio 2008, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 e abroga la decisione 2007/868 (GU L 188, pag. 21),

— la decisione 2009/62/CE del Consiglio, del 26 gennaio 2009, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 e abroga la decisione 2008/583 (GU L 23, pag. 25), nonché

— il regolamento (CE) n. 501/2009 del Consiglio, del 15 giugno 2009, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 e abroga la decisione 2009/62 (GU L 151, pag. 14)

(in prosieguo, congiuntamente: gli «atti controversi»), nella parte in cui tali atti riguardano la ricorrente.

I – Contesto normativo

A – *La risoluzione 1373 (2001) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite*

2 Il 28 settembre 2001 il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione 1373 (2001), che stabilisce strategie dirette alla lotta con tutti i mezzi contro il terrorismo e, in particolare, contro il suo finanziamento. Il paragrafo 1, lettera c), di tale risoluzione dispone, segnatamente, che gli Stati congelino senza indugio i capitali e gli altri strumenti finanziari o risorse economiche delle persone che commettono o tentano di commettere atti di terrorismo, li agevolano o vi partecipano, delle entità appartenenti a tali persone o da esse controllate, e delle persone ed entità che agiscono a nome o sotto la guida di tali persone o entità.

3 Detta risoluzione non prevede un elenco di persone cui devono essere applicate queste misure restrittive.

B – *La posizione comune 2001/931/PESC*

4 Per attuare la risoluzione 1373 (2001), il 27 dicembre 2001 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la posizione comune 2001/931/PESC, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo (GU L 344, pag. 93).

5 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, della summenzionata posizione comune, quest'ultima si applica «alle persone, gruppi ed entità, elencati nell'allegato, coinvolti in atti terroristici». Il paragrafo 2 dello stesso articolo definisce ciò che è da intendere con «persone, gruppi ed entità coinvolti in atti terroristici».

6 L'articolo 1, paragrafi 3, 4 e 6, della posizione comune 2001/931 così dispone:

«3. Ai fini della presente posizione comune per "atto terroristico" si intende uno degli atti intenzionali di seguito indicati, che, per la sua natura o contesto, possa recare grave danno a un paese o un'organizzazione internazionale, definito reato in base al diritto nazionale, quando è commesso al fine di:

i) intimidire seriamente la popolazione; o

ii) costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto; o

iii) destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di un paese o un'organizzazione internazionale:

(...)

k) partecipazione alle attività di un gruppo terroristico, anche fornendo informazioni o mezzi materiali o finanziandone in qualsiasi forma le attività, nella consapevolezza che tale partecipazione contribuirà alle attività criminose del gruppo.

(...)

4. L'elenco è redatto sulla base di informazioni precise o di elementi del fascicolo da cui risulta che un'autorità competente ha preso una decisione nei confronti delle persone, gruppi ed entità interessati, si tratti dell'apertura di indagini o di azioni penali per un atto terroristico, il tentativo di commetterlo, la partecipazione a tale atto o la sua agevolazione, basate su prove o indizi seri e credibili, o si tratti di una condanna per tali fatti. Nell'elenco possono essere inclusi persone, gruppi ed entità individuati dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite come collegati al terrorismo e contro i quali esso ha emesso sanzioni.

Ai fini dell'applicazione del presente paragrafo, per "autorità competente" s'intende un'autorità giudiziaria o, se le autorità giudiziarie non hanno competenza nel settore di cui al presente paragrafo, un'equivalente autorità competente nel settore.

(...)

6. I nomi delle persone ed entità riportati nell'elenco in allegato sono riesaminati regolarmente almeno una volta per semestre onde accertarsi che il loro mantenimento nell'elenco sia giustificato».

C – Il regolamento (CE) n. 2580/2001

7 Ritenendo che fosse necessario un regolamento per attuare a livello comunitario le misure descritte nella posizione comune 2001/931, il Consiglio ha adottato il regolamento (CE) n. 2580/2001, del 27 dicembre 2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo (GU L 344, pag. 70).

8 Con riferimento alla nozione di «atto terroristico» l'articolo 1, punto 4, del regolamento in parola rinvia alla definizione di cui all'articolo 1, paragrafo 3, della posizione comune 2001/931.

9 Ai sensi dell'articolo 2 del regolamento n. 2580/2001:

«1. Fatte salve le disposizioni degli articoli 5 e 6:

a) tutti i capitali, le altre attività finanziarie e le risorse economiche di cui una persona fisica o giuridica, [un] gruppo o [un']entità ricompresi nell'elenco di cui al paragrafo 3 detenga la proprietà o il possesso sono congelati;

b) è vietato mettere, direttamente o indirettamente, a disposizione delle persone fisiche o giuridiche, [di un] gruppo o [di un']entità ricompresi nell'elenco di cui al paragrafo 3, capitali, altre attività finanziarie e risorse economiche.

2. Fatti salvi gli articoli 5 e 6, è vietata la prestazione di servizi finanziari destinati alle persone fisiche o giuridiche, [ai] gruppi o [alle] entità ricompresi nell'elenco di cui al paragrafo 3.

3. Il Consiglio, deliberando all'unanimità, elabora, riesamina e modifica l'elenco di persone, gruppi o entità ai quali si applica il presente regolamento in conformità delle disposizioni di cui all'articolo 1, paragrafi 4, 5 e 6 della posizione comune 2001/931/PESC. Tale elenco include:

i) persone che commettono o tentano di commettere atti terroristici, che partecipano alla loro esecuzione o che la facilitano;

ii) persone giuridiche, gruppi o entità che commettono o tentano di commettere atti terroristici, che partecipano alla loro esecuzione o che la facilitano;

iii) persone giuridiche, gruppi o entità di proprietà o sotto il controllo di una o più delle persone fisiche o giuridiche, dei gruppi e delle entità di cui ai punti i) e ii);

iv) persone fisiche o giuridiche, gruppi o entità che agiscano per conto o su incarico di una o più persone fisiche o giuridiche, gruppi o entità di cui ai punti i) e ii)».

10 La versione iniziale dell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 (in prosieguo: l'«elenco controverso») è stata fissata con la decisione 2001/927/CE del Consiglio, del 27 dicembre 2001 (GU L 344, pag. 83), in cui il nome della ricorrente non compariva.

11 Tale nome è stato inserito nell'elenco in discussione dalla decisione 2003/480/CE del Consiglio, del 27 giugno 2003, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 e abroga la decisione 2002/974/CE (GU L 160, pag. 81).

12 L'inserimento della ricorrente nell'elenco controverso è continuato in forza di successive decisioni del Consiglio, e segnatamente:

— la decisione 2003/646/CE del Consiglio, del 12 settembre 2003, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 e abroga la decisione 2003/480/CE (GU L 229, pag. 22),

— la decisione 2006/379/CE del Consiglio, del 29 maggio 2006, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 e abroga la decisione 2005/930/CE (GU L 144, pag. 21), nonché

— gli atti controversi.

II – Fatti e atti controversi

13 Per un'esposizione dei fatti all'origine della presente controversia il punto 1 della sentenza impugnata rinvia alla sentenza del Tribunale dell'11 luglio 2007, Al-Aqsa/Consiglio (T-327/03), con cui il Tribunale ha deciso sul ricorso della ricorrente diretto, in particolare, ad ottenere l'annullamento parziale della decisione 2003/480.

14 Ai punti 15-21 di detta sentenza è riportato quanto segue:

«15 Dal fascicolo risulta che la ricorrente è una fondazione di diritto olandese, costituita nel 1993. Essa si definisce come un'istituzione di aiuto sociale islamico e fa presente di avere quale obiettivo, in base al suo statuto, segnatamente la tutela sociale e il miglioramento delle condizioni di vita dei palestinesi che vivono nei Paesi Bassi, nonché l'assistenza ai palestinesi che vivono nei territori occupati da Israele. (...) La ricorrente dichiara di non aderire a nessun partito e afferma di avere raccolto circa un milione di euro di contributi nei Paesi Bassi nel corso dell'esercizio 2001-2002.

16 Il 3 aprile 2003 il Ministro degli Affari esteri olandese ha adottato, sulla base della risoluzione 1373 (2001) del Consiglio di sicurezza e della Sanctiewet 1977 (legge olandese sulle sanzioni del 1977), come modificata da una legge del 16 maggio 2002, [la] Sanctieregeling terrorisme 2003 (decreto che disciplina le sanzioni in materia di terrorismo del 2003, Stcrt. 2003, n. 68, pag. 11; in prosieguo: [la] "Sanctieregeling"), con [cui] era decretato, in particolare, il congelamento di tutti i capitali e di tutte le attività finanziarie della ricorrente.

17 Dall'esposizione delle motivazioni [della] Sanctieregeling emerge che [quest'ultima] è stata [adottata], in attesa dell'adozione di una decisione comunitaria nei confronti della ricorrente fondata sul regolamento [n. 2580/2001], sulla base di indizi di trasferimenti di capitali da essa effettuati, destinati ad organizzazioni che sostengono il terrorismo in Medio Oriente. L'esposizione delle motivazioni [della] Sanctieregeling precisa che [quest'ultima sarà abrogata] non appena entrerà in vigore una siffatta decisione comunitaria.

18 La ricorrente ha proposto ricorso dinanzi al [voorzieningenrechter (in prosieguo: il "giudice cautelare")] avverso il Regno dei Paesi Bassi per ottenere, segnatamente, la sospensione dell'esecuzione delle misure previste dal[la] Sanctieregeling.

19 Con [una decisione interlocutoria] del 13 maggio 2003 il giudice cautelare ha constatato che [la] Sanctieregeling era basata principalmente su di un memorandum ufficiale del direttore dell'Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (servizio generale di informazione e di sicurezza; in prosieguo: l'"AIVD") al direttore generale delle questioni politiche presso il Ministero degli Affari esteri del 9 aprile 2003 (...). Il giudice cautelare ha rilevato che il memorandum in questione conteneva unicamente delle affermazioni generiche e che mancavano le informazioni sui fatti idonee a corroborare dette affermazioni, (...) che il governo olandese aveva proposto di essere il solo a condurre l'esame delle informazioni dell'AIVD sulla base delle quali era stato redatto il memorandum, che la ricorrente non aveva contestato l'interesse del summenzionato governo a mantenere segrete dette informazioni e che essa aveva per giunta segnalato il suo accordo affinché si procedesse in tal senso (...). In proposito il giudice cautelare ha osservato che l'esame in sede confidenziale e riservata da parte del giudice dei documenti rilevanti (...) era (...) configurabile (...) per considerazioni di ordine pubblico (...) Il giudice cautelare ha pertanto ordinato al governo olandese di metterlo in condizione di poter visionare in via riservata il fascicolo di informazioni confidenziali dell'AIVD su cui era basato il citato memorandum. Il governo olandese ha ottemperato a tale [decisione] e, in data 21 maggio 2003, il giudice cautelare ha preso conoscenza del fascicolo in questione nei locali dell'AIVD.

20 Con [una seconda sentenza cautelare del 3 giugno 2003 (in prosieguo: la "sentenza cautelare")], il giudice cautelare ha respinto il ricorso della ricorrente. Al punto 3.2 della [menzionata sentenza] il giudice cautelare ha considerato, sulla base delle sue indagini, che le constatazioni dell'AIVD erano sufficienti a giustificare la conclusione di tale servizio secondo cui i fondi raccolti dalla ricorrente nei Paesi Bassi erano andati a beneficio di organizzazioni legate al movimento islamico palestinese Hamas, e parimenti la conclusione secondo cui svariate fra dette organizzazioni legate a Hamas mettevano a disposizione capitali che consentivano di commettere o di agevolare le attività terroristiche di Hamas. Al punto 3.3 della [medesima sentenza] il giudice cautelare ha aggiunto di non avere scoperto alcun fatto né alcuna circostanza atti a dimostrare che l'AIVD avesse svolto erroneamente la missione ad esso affidata in forza della Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (legge sui servizi d'informazione e di sicurezza).

21 [La] Sanctieregeling è stata [abrogata] il 3 agosto 2003 (Stcrt. 2003, n. 146[, pag. 9]).»

15 Con atto introduttivo del ricorso, depositato presso la cancelleria del Tribunale il 19 settembre 2003, la ricorrente ha proposto un ricorso d'annullamento avverso le decisioni 2003/480 e 2003/646, nella parte in cui tali atti la riguardano. Considerata la circostanza che, nel corso del procedimento, le menzionate decisioni sono state oggetto di abrogazione e sostituite con successive decisioni e che la ricorrente ha

dichiarato di adeguare le proprie conclusioni a siffatto sviluppo, il Tribunale ha considerato che il suo controllo avrebbe riguardato unicamente la decisione ancora in vigore alla data di chiusura del procedimento orale, ossia la decisione 2006/379. Con la citata sentenza Al-Aqsa/Consiglio, il Tribunale ha annullato tale decisione, nella parte in cui concerneva la ricorrente, argomentando sostanzialmente che tale decisione non era adeguatamente motivata.

16 I fatti di causa più recenti sono riassunti come segue ai punti 3-10 della sentenza impugnata:

«3 Con lettera 23 aprile 2007 il Consiglio (…) ha comunicato alla ricorrente che, a suo avviso, i motivi invocati per inserirla inizialmente nell'elenco contenuto nell'[elenco controverso] erano sempre validi e che, di conseguenza, intendeva mantenerla in detto elenco. Alla lettera era allegata un'esposizione dei motivi fatti valere dal Consiglio. Si informava altresì la ricorrente che poteva sottoporre al Consiglio osservazioni sulla sua intenzione di mantenerla nell'elenco controverso e sui motivi che venivano invocati a tale proposito, nonché su tutte le relative prove documentali, entro il termine di un mese.

4 Nell'esposizione dei motivi allegata a tale lettera il Consiglio ha chiarito quanto segue:

"La [ricorrente] è stata costituita nel 1993 nei Paesi Bassi quale fondazione di diritto olandese. Essa ha raccolto capitali per talune organizzazioni appartenenti al movimento palestinese Hamas, che figura nell'elenco dei gruppi implicati in atti terroristici ai sensi dell'art. 1, n. 2, della posizione comune [2001/931]. Molte di tali organizzazioni mettono a disposizione capitali ai fini del compimento di atti terroristici o per agevolarne il compimento. Tali atti ricadono nell'ambito dell'art. 1, n. 3, [lett.] k), della posizione comune 2001/931 e sono commessi agli scopi menzionati dall'art. 1, n. 3, [sub] i) e iii), della citata posizione comune.

Alla [ricorrente] è pertanto applicabile l'art. 2, n. 3, [sub] ii), del regolamento (...) n. 2580/2001.

Il Ministro degli Esteri e il Ministro delle Finanze [olandesi] hanno deciso, mediante decreto ministeriale 3 aprile 2003, DJZ/BR/219-03 (detto Sanctieregeling Terrorisme), pubblicato nello Staatscourant (Gazzetta ufficiale) olandese il 7 aprile 2003, di congelare tutti i beni appartenenti alla [ricorrente]. La citata decisione è stata ratificata con sentenza 3 giugno 2003, LJN AF9389, pronunciata dal presidente della Sezione Civile del Tribunale dell'Aia. Detta sentenza conclude nel senso che la [ricorrente] deve essere considerata un'organizzazione che sostiene Hamas e consente a quest'ultimo di commettere o di agevolare attività terroristiche.

Pertanto, nei confronti della [ricorrente] è stata assunta una decisione da parte di un'autorità competente ai sensi dell'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931.

Il Consiglio è convinto che i motivi che hanno giustificato l'inclusione della [ricorrente] nell'[elenco controverso] permangano validi".

5 È pacifico che il decreto ministeriale e la sentenza cui si fa riferimento nella citata esposizione dei motivi sono la Sanctieregeling e la sentenza cautelare.

6 Con lettera 25 maggio 2007 la ricorrente ha sottoposto al Consiglio le proprie osservazioni in replica. Essa ha contestato sia i motivi di merito fatti valere da quest'ultimo per giustificare il suo mantenimento nell'elenco controverso, sia la procedura da questo seguita.

7 Il 28 giugno 2007, (…)il Consiglio ha adottato la decisione [2007/445]. Mediante tale decisione il Consiglio ha mantenuto il nome della ricorrente nell'elenco controverso.

8 Ai sensi del quinto ‘considerando’ della decisione [di cui trattasi]:

“Il Consiglio ha riesaminato integralmente l’elenco delle persone, dei gruppi e delle entità ai quali si applica il regolamento (...) n. 2580/2001, come prescritto dall’articolo 2, paragrafo 3, di tale regolamento. A tale riguardo ha tenuto conto delle osservazioni e dei documenti presentati al Consiglio da determinate persone, gruppi ed entità interessati”.

9 Ai sensi del sesto ‘considerando’ [di tale] decisione (…):

“A seguito di tale riesame, il Consiglio ha concluso che le persone, i gruppi e le entità elencati nell’allegato della presente decisione sono stati coinvolti in atti terroristici ai sensi dell’articolo 1, paragrafi 2 e 3, della posizione comune [2001/931], che è stata presa una decisione nei loro confronti da parte di un’autorità competente ai sensi dell’articolo 1, paragrafo 4, di tale posizione comune e che essi dovrebbero continuare a essere soggetti alle misure restrittive specifiche previste dal regolamento (CE) n. 2580/2001”.

10 La decisione [2007/445] è stata notificata alla ricorrente accompagnata da una lettera del Consiglio datata 29 giugno 2007. L’esposizione dei motivi allegata a tale lettera (in prosieguo: l’“esposizione dei motivi”) è identica a quella allegata alla lettera del Consiglio 23 aprile 2007 (…)».

III – Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

17 Con atto introduttivo, depositato presso la cancelleria del Tribunale il 12 settembre 2007, la ricorrente ha presentato un ricorso con cui chiedeva al Tribunale di volere:

— annullare la decisione 2007/445 per la parte in cui essa riguarda la ricorrente;

— dichiarare che il regolamento n. 2580/2001 non è applicabile nei suoi confronti, e

— condannare il Consiglio alle spese.

18 Il Consiglio ha chiesto al Tribunale di respingere integralmente il ricorso in quanto infondato e di condannare la ricorrente alle spese.

19 Il Regno dei Paesi Bassi e la Commissione delle Comunità europee, ammessi ad intervenire dinanzi al Tribunale, hanno sostenuto le conclusioni del Consiglio.

20 Poiché il Consiglio ha adottato in corso di causa le decisioni 2007/868, 2008/583 e 2009/62, nonché il regolamento n. 501/2009, che abrogano e sostituiscono, innanzitutto, la decisione 2007/445 e, in seguito, ciascuna delle tre summenzionate decisioni, la ricorrente ha successivamente chiesto di poter adeguare le proprie conclusioni iniziali in modo tale che il proprio ricorso abbia altresì ad oggetto l’annullamento di tali ultime decisioni, così come il citato regolamento, nella parte in cui questi atti la riguardano. Il Tribunale, ai punti 31-45 della sentenza impugnata, ha accolto tali richieste.

21 A sostegno delle sue conclusioni la ricorrente, sostanzialmente, ha dedotto cinque motivi. Il primo motivo era basato sulla violazione dell’articolo 1, paragrafi 1, 2 e 4, della posizione comune 2001/931 e dell’articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001. Il secondo era relativo ad una violazione del principio di proporzionalità. Il terzo riguardava una violazione dell’articolo 1, paragrafo 6, della posizione comune 2001/931, dell’articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 e di una forma sostanziale. Il quarto concerneva una violazione del diritto fondamentale al godimento pacifico della proprietà. Il quinto, infine, era relativo ad una violazione dell’obbligo di motivazione previsto dall’articolo 253 CE.

22 Il Tribunale ha anzitutto esaminato il primo motivo, suddiviso in quattro parti, rispettivamente basate sul fatto che la ricorrente non sarebbe una persona, un gruppo o un'entità ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, della posizione comune 2001/931, sul fatto che nessuna autorità competente avrebbe assunto una decisione nei suoi confronti, ai sensi del paragrafo 4 del suddetto articolo, sul fatto che non sarebbe stata dimostrata l'intenzione della ricorrente di agevolare il compimento di atti terroristici e, infine, sul fatto che non si potrebbe più considerare che la ricorrente agevoli il compimento di simili atti.

23 Il Tribunale ha respinto tutte le summenzionate parti del motivo in quanto infondate.

24 Relativamente alla seconda parte del primo motivo il Tribunale, ai punti 97-102 della sentenza impugnata, ha in particolare constatato, tenendo conto del contesto e della finalità dell'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931, che tale disposizione non richiede che la «decisione» nazionale si inserisca nell'ambito di un procedimento penale stricto sensu. Sarebbe unicamente necessario che siffatta decisione si iscriva nell'ambito di un procedimento nazionale avente ad oggetto direttamente e principalmente l'applicazione di una misura di tipo preventivo o repressivo nei confronti dell'interessato a titolo della lotta al terrorismo e a motivo della sua implicazione nello stesso. Nel caso di specie la sentenza cautelare si inscriverebbe in maniera sufficientemente diretta nell'ambito di un procedimento nazionale avente ad oggetto principalmente l'applicazione alla ricorrente di una misura di sanzione economica, vale a dire il congelamento dei suoi capitali effettuato dalla stessa Sanctieregeling a motivo della sua implicazione in un'attività terroristica.

25 Il Tribunale ne ha concluso, ai punti 104 e 105 della sentenza impugnata, che la sentenza cautelare, considerata unitamente alla Sanctieregeling, risulta, alla luce della legislazione nazionale pertinente, una decisione di un'autorità nazionale competente rispondente alla definizione fornita dall'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931 e che poteva quindi, in linea di principio, giustificare in quanto tale l'adozione di una misura di congelamento dei capitali della ricorrente ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001.

26 Riguardo alla terza parte del primo motivo il Tribunale, al punto 127 della sentenza impugnata, ha giudicato che, alla luce della sentenza interlocutoria del 13 maggio 2003 e della sentenza cautelare, il Consiglio ha potuto considerare, senza errore di valutazione, che la ricorrente aveva la consapevolezza, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera k), della posizione comune 2001/931, che la sua attività, consistente nel raccogliere e nel mettere a disposizione capitali, avrebbe contribuito alle attività criminose di un gruppo terroristico, nella fattispecie Hamas. In base al punto 128 della sentenza impugnata le constatazioni di fatto e le valutazioni operate dal giudice cautelare, sulla base del memorandum dell'AIVD e degli elementi del fascicolo a suo sostegno, rivelerebbero che detto giudice era manifestamente convinto che la ricorrente fosse stata consapevole dell'impiego finale dei suoi capitali a fini terroristici.

27 Il Tribunale ha poi preso in esame il terzo motivo, accogliendolo. Con tale motivo la ricorrente ha fatto valere che il Consiglio non aveva effettuato alcun riesame dell'opportunità di mantenere la sua inclusione nell'elenco controverso e che aveva quindi violato l'articolo 1, paragrafo 6, della posizione comune 2001/931, l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 nonché una forma sostanziale.

28 Dopo aver rammentato, ai punti 161-169 della sentenza impugnata, la sua giurisprudenza relativa all'importanza degli ulteriori sviluppi del procedimento nazionale in discussione nell'ambito dell'esame del mantenimento di una persona nell'elenco controverso secondo l'articolo 1, paragrafo 6, della posizione comune 2001/931, il Tribunale ha considerato, al punto 172 di detta sentenza, che, sin dall'abrogazione della Sanctieregeling nell'ordinamento giuridico olandese, la sentenza cautelare, che formava con la stessa un tutt'uno indissociabile, non poteva più validamente fungere da base ad una misura comunitaria di congelamento dei capitali della ricorrente.

29 Ai punti 173-180 della sentenza impugnata il Tribunale ha ritenuto che, siccome la Sanctieregeling aveva definitivamente cessato di produrre qualsivoglia effetto giuridico a seguito della sua abrogazione, lo stesso doveva, di conseguenza, necessariamente avvenire anche per gli effetti giuridici connessi alla sentenza cautelare, che aveva semplicemente rifiutato di sospendere gli effetti della Sanctieregeling e che conteneva una valutazione meramente provvisoria. La circostanza che la ricorrente non abbia interposto appello avverso la sentenza cautelare né abbia proposto alcun ricorso di merito sarebbe priva di qualsiasi rilevanza. Il Consiglio sarebbe quindi andato al di là dei limiti del proprio potere discrezionale mantenendo indefinitamente la ricorrente nell'elenco controverso in occasione del riesame periodico della sua situazione.

30 Il Tribunale, ai punti 183 e 184 della sentenza impugnata, ha concluso che, siccome il terzo motivo era fondato, occorreva annullare gli atti controversi, senza dover esaminare gli altri motivi e argomenti della ricorrente, cosicché non era più neppure necessario statuire sulla domanda diretta a far dichiarare l'illegittimità, ai sensi dell'articolo 241 CE, del regolamento n. 2580/2001.

31 Nel dispositivo della sentenza impugnata il Tribunale, da un lato, ha annullato gli atti controversi nella parte in cui riguardano la ricorrente e, dall'altro, ha respinto il ricorso quanto al resto.

IV – Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte

32 Con la sua impugnazione nella causa C-539/10 P, la ricorrente chiede che la Corte voglia:

— annullare la sentenza impugnata, nella parte relativa ai motivi e argomenti della ricorrente diretti contro la motivazione della sentenza in parola e, pronunciandosi nuovamente, accogliere quanto richiesto in primo grado dalla ricorrente riformando la motivazione della sentenza impugnata, nonché

— condannare il Consiglio alle spese dei due gradi di giudizio.

33 Il Consiglio chiede che la Corte voglia:

— in via principale, respingere l'impugnazione in quanto irricevibile;

— in subordine, respingere l'impugnazione in quanto infondata, e

— condannare la ricorrente alle spese.

34 Il Regno dei Paesi Bassi chiede che la Corte voglia, in via principale, dichiarare l'impugnazione della ricorrente irricevibile e, in subordine, respingere i motivi dedotti dalla ricorrente.

35 La Commissione chiede che la Corte voglia dichiarare irricevibile l'impugnazione della ricorrente.

36 Con la sua impugnazione nella causa C-550/10 P, il Regno dei Paesi Bassi chiede che la Corte voglia annullare la sentenza impugnata, rinviare la causa al Tribunale e condannare la ricorrente alle spese.

37 Nella propria comparsa di risposta nell'impugnazione di cui trattasi la ricorrente chiede che la Corte voglia:

— respingere l'impugnazione proposta dal Regno dei Paesi Bassi;

— annullare la sentenza impugnata, nella parte relativa ai motivi e argomenti della ricorrente diretti contro la motivazione della sentenza in parola e, pronunciandosi nuovamente, accogliere quanto richiesto in primo grado riformando la motivazione della sentenza impugnata, nonché

— condannare il Regno dei Paesi Bassi alle spese del presente procedimento e confermare la condanna alle spese quale pronunciata dal Tribunale nella sentenza impugnata.

38 La Commissione chiede che la Corte voglia dichiarare fondata l'impugnazione proposta dal Regno dei Paesi Bassi, annullare la sentenza impugnata e rinviare la causa al Tribunale.

39 Con ordinanza del presidente della Corte in data 4 febbraio 2011, le cause C-539/10 P e C-550/10 P sono state riunite ai fini della fase scritta e orale del procedimento nonché della sentenza.

V – Sulle impugnazioni

A – *Sull'impugnazione della ricorrente (C-539/10 P)*

1. Argomenti delle parti

40 La ricorrente sostiene che la sua impugnazione sarebbe ricevibile ancorché sia diretta ad ottenere l'annullamento di parti incidentali della sentenza impugnata. Detta sentenza conterrebbe infatti un certo numero di considerazioni di natura pregiudizievole. Se il Regno dei Paesi Bassi adottasse, conformemente a tali considerazioni, un nuovo decreto ministeriale che fosse successivamente utilizzato dal Consiglio per includere di nuovo la ricorrente nell'elenco controverso, sarebbe necessario avviare nuovamente un procedimento lungo e costoso. Inoltre, nell'ambito di un procedimento del genere, la ricorrente correrebbe il rischio di non poter ulteriormente far valere i motivi respinti dal Tribunale nella sentenza impugnata stante l'autorità della cosa giudicata.

41 Nella sua replica la ricorrente aggiunge di essere rimasta parzialmente soccombente nelle sue conclusioni in primo grado ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea. Essa ha difatti chiesto al Tribunale non soltanto di annullare gli atti controversi, ma altresì di dichiarare che il regolamento n. 2580/2001, a fondamento di tali atti, non era applicabile nei suoi confronti. Il Tribunale ha accolto unicamente la prima parte della domanda, respingendo il ricorso quanto al resto. Inoltre, il rigetto del primo motivo in quanto infondato sarebbe determinante per il rigetto del ricorso quanto al resto. Solamente una sentenza sull'applicabilità del regolamento n. 2580/2001 in quanto tale si estenderebbe alle future analoghe decisioni di congelamento ed eviterebbe la necessità di proporre nuovamente ricorsi per annullamento avverso siffatte decisioni, che, d'altronde, sarebbero probabili.

42 Il Consiglio, il Regno dei Paesi Bassi e la Commissione sostengono che l'impugnazione della ricorrente sarebbe irricevibile, facendo valere, in particolare, che detta impugnazione non è diretta avverso il dispositivo della sentenza impugnata, bensì contro le motivazioni e che la ricorrente non era rimasta soccombente nelle sue conclusioni dinanzi al Tribunale ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte.

2. Giudizio della Corte

43 Ai sensi dell'articolo 113, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte applicabile al momento della presentazione dell'impugnazione, le conclusioni dell'atto di impugnazione tendono all'annullamento, totale o parziale, della decisione del Tribunale.

44 Orbene, nella fattispecie l'impugnazione della ricorrente è diretta ad ottenere non l'annullamento, anche solo parziale, della sentenza impugnata, ossia del suo dispositivo (v., in tal senso, sentenze del 5 luglio 2011, Edwin/UAMI, C-263/09 P, Racc. pag. I-5853, punti 83-85, nonché del 21 dicembre 2011, Iride/Commissione, C-329/09 P, punto 48), ma unicamente la modifica di talune delle sue motivazioni, come riconosciuto dalla ricorrente stessa nella sua impugnazione.

45 Con riguardo, infatti, alla domanda di annullamento degli atti controversi, la ricorrente è risultata vittoriosa in primo grado, sulla base del terzo motivo, e si propone unicamente di ottenere la sostituzione delle motivazioni per quanto concerne due parti del primo motivo respinte dal Tribunale.

46 Inoltre, relativamente alla domanda diretta alla dichiarazione di inapplicabilità del regolamento n. 2580/2001, respinta dal Tribunale come risulta dal punto 2 del dispositivo della sentenza impugnata, è necessario constatare che la ricorrente si è limitata a porre in evidenza detta circostanza nelle motivazioni della replica, senza concludere per l'annullamento di tale parte del dispositivo della sentenza impugnata.

47 In siffatte circostanze l'impugnazione è irricevibile.

48 Detta conclusione non può essere rimessa in discussione sulla base degli argomenti della ricorrente vertenti sull'autorità della cosa giudicata.

49 L'autorità della cosa giudicata, infatti, si estende solamente alla motivazione di una sentenza che costituisce il necessario fondamento del suo dispositivo e ne è di conseguenza inscindibile [v. sentenze del 14 settembre 1999, Commissione/AssiDomän Kraft Products e a., C-310/97 P, Racc. pag. I-5363, punto 54; del 1° giugno 2006, P&O European Ferries (Vizcaya) e Diputación Foral de Vizcaya/Commissione, C-442/03 P e C-471/03 P, Racc. pag. I-4845, punti 44 e 47, nonché del 19 aprile 2012, Artegodan/Commissione, C-221/10 P, punto 87]. Orbene, nel caso di specie soltanto le motivazioni attinenti al terzo motivo dedotto in primo grado e giudicato fondato dal Tribunale sono indissociabili dall'annullamento degli atti controversi pronunciato al punto 1 del dispositivo della sentenza impugnata.

50 Da quanto sopra indicato consegue che l'impugnazione proposta dalla ricorrente deve essere respinta in quanto irricevibile.

B – *Sull'impugnazione del Regno dei Paesi Bassi (C-550/10 P)*

1. Argomenti delle parti

51 Con il suo unico motivo, il Regno dei Paesi Bassi lamenta che il Tribunale avrebbe erroneamente interpretato l'articolo 1, paragrafi 4 e 6, della posizione comune 2001/931 e dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001, allorché ha dichiarato che, dopo l'abrogazione della Sanctieregeling, la sentenza cautelare non poteva continuare a servire quale fondamento per l'iscrizione della ricorrente nell'elenco controverso.

52 In primo luogo, il Tribunale avrebbe erroneamente interpretato l'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931 ritenendo, ai punti 85-87 della sentenza impugnata, la sentenza cautelare unitamente alla Sanctieregeling «una decisione assunta da un'autorità competente».

53 Siffatta pronuncia, infatti, soddisfarebbe, di per sé, i precisi criteri formulati dal Tribunale (sentenza del Tribunale del 30 settembre 2009, Sison/Consiglio, T-341/07, Racc. pag. II-3625, punto 111), in base ai quali una decisione deve iscriversi nell'ambito di un procedimento nazionale avente ad oggetto direttamente e principalmente l'applicazione di una misura di tipo preventivo o repressivo nei confronti dell'interessato, a titolo della lotta al terrorismo e in ragione della sua implicazione nello

stesso. La decisione del giudice cautelare riguardo al coinvolgimento della ricorrente nel finanziamento del terrorismo costituirebbe la parte essenziale della sua pronuncia, la quale, inoltre, sarebbe stata resa nel contesto di un procedimento nazionale diretto ad imporre alla ricorrente misure preventive nel contesto della lotta al terrorismo.

54 In secondo luogo, il Tribunale avrebbe dato, ai punti 172 e 180 della sentenza impugnata, un'interpretazione erronea degli obblighi incombenti al Consiglio in sede di riesame periodico ex articolo 1, paragrafo 6, della posizione comune 2001/931, deducendo automaticamente dall'abrogazione della Sanctieregeling che il mantenimento della ricorrente nell'elenco controverso non fosse più giustificato.

55 Benché detta abrogazione costituisca una circostanza da prendere in considerazione nel contesto del riesame periodico, il Consiglio dovrebbe parimenti tenere conto della ragione di tale abrogazione. Nella fattispecie questa sarebbe frutto non della convinzione che una misura di congelamento dei fondi della ricorrente non era più a lungo necessaria, quanto piuttosto della volontà di evitare una sovrapposizione della misura nazionale e del regolamento comunitario, come indicato nell'esposizione della motivazione del decreto ministeriale recante abrogazione della Sanctieregeling. In siffatte circostanze il Consiglio sarebbe stato legittimato a non dedurre automaticamente dall'abrogazione della Sanctieregeling che non occorresse mantenere ulteriormente la ricorrente nell'elenco controverso.

56 La Commissione sostiene la posizione del Regno dei Paesi Bassi, aggiungendo che dalla motivazione degli atti controversi si può dedurre che il Consiglio considerava solamente la sentenza cautelare come la «decisione assunta da un'autorità competente». In ogni caso sarebbe d'uopo tener conto dell'affermazione del Consiglio nell'ambito del procedimento dinanzi al Tribunale, secondo la quale esso aveva basato gli atti controversi unicamente sulla sentenza cautelare.

57 Inoltre, la Commissione sottolinea che, nella sentenza cautelare, la questione se la ricorrente fosse coinvolta in attività terroristiche non sarebbe stata sollevata soltanto a titolo accessorio e in via incidentale. Per poter decidere se occorresse disporre la sospensione dell'esecuzione della Sanctieregeling, il giudice cautelare avrebbe dovuto esaminare la questione centrale – ciò che, del resto, avrebbe fatto – consistente nell'accertare la sussistenza di indizi sufficienti per considerare che la ricorrente avesse raccolto capitali a beneficio di organizzazioni collegate a Hamas, le quali mettono fondi a disposizione per la commissione di atti di terrorismo o l'agevolazione della loro commissione.

58 Infine, il Tribunale avrebbe applicato erroneamente l'articolo 1, paragrafo 6, della posizione comune 2001/931 in quanto non avrebbe tenuto conto né dei motivi per l'abrogazione della Sanctieregeling, né della circostanza che la ricorrente non aveva interposto appello avverso la sentenza cautelare e nemmeno proposto alcun ricorso di merito.

59 Per contro, la ricorrente ritiene, da un lato, che la sentenza cautelare in quanto tale non soddisfarebbe i criteri specifici fissati dal Tribunale per la sussistenza di una decisione ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931. In particolare, non si tratterebbe di un procedimento nazionale avente ad oggetto direttamente e principalmente l'applicazione all'interessato di una misura di tipo preventivo o repressivo. Il giudice cautelare avrebbe soltanto competenze limitate, statuirebbe a titolo provvisorio e non potrebbe emettere una pronuncia dichiarativa. Questi si limiterebbe necessariamente ad operare una ponderazione degli interessi circoscritta in materia. Il rigetto da parte di detto giudice dell'azione della ricorrente, presentata allo scopo di impedire al Regno dei Paesi Bassi di mantenere la misura di congelamento dei suoi beni, non comporterebbe quindi un'approvazione della condotta dello Stato membro.

60 D'altro canto, la ricorrente sottolinea l'importanza determinante riconosciuta alla decisione nazionale ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931 nell'ambito dell'adozione di una decisione di mantenimento di una persona nell'elenco controverso. L'interpretazione del Regno dei Paesi Bassi concederebbe al Consiglio una libertà che non sarebbe compatibile con il carattere altamente pregiudizievole del congelamento dei capitali né con la protezione giuridica.

2. Giudizio della Corte

61 Con il suo motivo unico, il Regno dei Paesi Bassi sostiene, in sostanza, che il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto giudicando che, dopo l'abrogazione della Sanctieregeling, non sussistesse più un «sostrato» nel diritto nazionale idoneo a giustificare adeguatamente il mantenimento della ricorrente nell'elenco controverso.

62 Al fine di poter decidere sulla fondatezza di detto motivo, occorre esaminare se il Tribunale abbia correttamente considerato che gli atti controversi erano stati adottati sulla base di informazioni precise o di elementi del fascicolo da cui risulta che una decisione rispondente alla definizione dell'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931 era stata presa da un'autorità competente nei confronti della ricorrente, ma che l'abrogazione della Sanctieregeling escludeva il mantenimento della ricorrente nell'elenco controverso.

63 A tal fine è d'uopo interpretare l'articolo 1, paragrafi 4 e 6, della posizione comune 2001/931, cui l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 rinvia, tenendo conto non soltanto della lettera dello stesso, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui esso fa parte (v., in particolare, sentenze del 19 settembre 2000, Germania/Commissione, C-156/98, Racc. pag. I-6857, punto 50; del 7 ottobre 2010, Lassal, C-162/09, Racc. pag. I-9217, punto 49, nonché del 25 ottobre 2011, eDate Advertising e Martinez, C-509/09 e C-161/10, Racc. pag. I-10269, punto 54). Occorre inoltre prendere in considerazione le specificità della presente causa.

a) Interpretazione dell'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931

64 Relativamente, anzitutto, alla formulazione letterale dell'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931, esso stabilisce che l'elenco controverso sia redatto sulla base di informazioni precise o di elementi del fascicolo che mostrano che è stata adottata una decisione da parte di un'autorità competente nei confronti delle persone, dei gruppi e delle entità menzionati, che si tratti dell'apertura di indagini o di azioni penali per un atto terroristico, il tentativo di commetterlo, o la partecipazione a tale atto o la sua agevolazione, basate su prove o indizi seri e credibili, o che si tratti di una condanna per tali fatti.

65 In base alla seconda frase del primo comma del citato paragrafo 4, le persone, i gruppi e le entità identificati dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite come collegati al terrorismo e contro i quali esso ha emesso sanzioni possono essere inclusi nel succitato elenco.

66 Conformemente al secondo comma del medesimo paragrafo 4, per «autorità competente», ai fini dell'applicazione di tale paragrafo, s'intende un'autorità giudiziaria o, se le autorità giudiziarie non hanno competenza nel settore di cui al detto paragrafo, un'equivalente autorità competente nel settore.

67 Per quanto riguarda, poi, la finalità essenziale e l'oggetto del regolamento n. 2580/2001 nonché della posizione comune 2001/931, dai rispettivi considerando discende che tali atti si propongono di combattere il terrorismo internazionale, privandolo delle sue risorse finanziarie mediante il congelamento dei capitali e delle risorse economiche delle persone o entità che si sospetta siano implicate in attività a questo connesse (v., in tal senso, sentenza del 3 settembre 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, C-402/05 P e C-415/05 P,

Racc. pag. I-6351, punti 169 e 222, relativamente a specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani). Gli atti in parola sono quindi diretti non tanto ad affiancare e coadiuvare i procedimenti penali nazionali, quanto piuttosto a prevenire la commissione di nuove azioni terroristiche.

68 Inoltre, dal riferimento ad una decisione nazionale così come dalla menzione di «informazioni precise» e «prove o indizi seri e credibili» emerge che l'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931 si prefigge lo scopo di proteggere le persone interessate facendo sì che la loro iscrizione nell'elenco controverso avvenga esclusivamente su di una base fattuale sufficientemente solida, e che la succitata posizione comune si propone di raggiungere tale obiettivo imponendo la necessità di una decisione assunta da un'autorità nazionale.

69 Difatti, in mancanza di mezzi dell'Unione europea per condurre essa stessa indagini sul coinvolgimento di una determinata persona in atti terroristici, siffatto ricorso ha la funzione di accertare la sussistenza di prove o indizi seri e credibili del coinvolgimento della persona interessata in attività terroristiche, considerati affidabili dalle autorità nazionali e tali da indurle ad adottare, quantomeno, misure istruttorie, senza richiedere che la decisione nazionale sia stata assunta con una particolare forma giuridica o che sia stata oggetto di pubblicazione o notifica.

70 Orbene, detta protezione delle persone interessate non è posta in discussione nel caso in cui la decisione assunta dall'autorità nazionale si collochi, non nel quadro di un procedimento diretto ad infliggere sanzioni penali, bensì in quello di un procedimento avente ad oggetto misure di tipo preventivo. In proposito occorre tenere conto della circostanza che l'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931 fa riferimento all'«apertura di indagini o di azioni penali», senza ulteriormente precisare la natura o il carattere delle indagini o delle azioni penali di cui si tratti.

71 Tale protezione delle persone interessate è del pari garantita allorché la decisione assunta dall'autorità nazionale non è quella che apre le indagini, ma quella che trae le conseguenze di un'indagine imponendo una misura di tipo preventivo alla persona interessata, senza essere una condanna penale.

72 Siffatta conclusione è corroborata dalla circostanza, ricordata al punto 65 della presente sentenza, secondo cui l'iscrizione nell'elenco controverso può anche essere fondata su di una sanzione imposta dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Infatti, nella misura in cui sanzioni del genere non hanno, di norma, carattere penale, un congelamento di capitali come quello disposto nella fattispecie dalla Sanctieregeling è senz'altro paragonabile ad una sanzione decisa dal menzionato Consiglio di sicurezza.

73 Da quanto precede deriva che l'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931 consente al Consiglio di basarsi su di una decisione la quale, in esito ad un'indagine relativa al coinvolgimento della persona interessata nel finanziamento di attività terroristiche, impone misure preventive come il congelamento di capitali.

74 Peraltro, nel caso di specie, le informazioni dell'AIVD riguardanti il sostegno finanziario di attività terroristiche di Hamas da parte della ricorrente, sulla base delle quali la Sanctieregeling è stata adottata, sono state ritenute affidabili non soltanto dai due ministri responsabili dell'adozione della Sanctieregeling, ma altresì dal giudice cautelare dopo aver visionato il fascicolo riservato dell'AIVD.

75 Si aggiunga che la Sanctieregeling è stata presa da un'autorità competente ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, secondo comma, della posizione comune 2001/931.

76 Essa, infatti, è stata adottata dal Ministro degli Esteri olandese, in accordo con il Ministro delle Finanze, sulla base della legge sulle sanzioni del 1977 (Sanctiewet 1977, Stb. 1980, nn. 93 e 170), come modificata da una legge del 16 maggio 2002 (Stb. 2002, n. 270). La suddetta legge attribuisce a tali autorità la competenza ai fini del congelamento dei capitali di persone e di entità, in particolare

nell'ambito dell'attuazione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite relative alla lotta contro il terrorismo. Come giustamente constatato dal Tribunale al punto 91 della sentenza impugnata, non è stato sostenuto che una decisione quale la Sanctieregeling rientri nella competenza delle autorità giudiziarie, se non a titolo del sindacato giurisdizionale sulla sua legittimità.

77 Da quanto precede risulta che il Tribunale ha potuto giustamente considerare che il Consiglio disponesse di informazioni precise e di elementi del fascicolo indicanti che una decisione rispondente alla definizione dell'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931 era stata assunta da un'autorità competente nei confronti della ricorrente.

b) Requisiti ex articolo 1, paragrafo 6, della posizione comune 2001/931

78 Conformemente all'articolo 1, paragrafo 6, della posizione comune 2001/931, «[i] nomi delle persone ed entità riportati nell'elenco in allegato sono riesaminati regolarmente almeno una volta per semestre onde accertarsi che il loro mantenimento nell'elenco sia giustificato».

79 Al fine di valutare le eventuali conseguenze dell'abrogazione della Sanctieregeling sulle decisioni che il Consiglio è stato indotto ad assumere conformemente a detta disposizione, occorre ricordare che la formulazione letterale dell'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931 fa riferimento alla decisione assunta da un'autorità nazionale richiedendo la sussistenza di informazioni precise o di elementi del fascicolo da cui risulti che è stata assunta una decisione del genere.

80 Né dalla succitata formulazione letterale né da quella dell'articolo 1, paragrafo 6, della posizione comune 2001/931 risulta che, in aggiunta a tale condizione, la decisione assunta nel passato debba necessariamente essere ancora in vigore o produrre effetti giuridici nel momento in cui il Consiglio stabilisce il mantenimento di una persona nell'elenco controverso.

81 Si deve inoltre tenere conto della funzione del riferimento ad una decisione nazionale, quale esposta al punto 68 della presente sentenza, che mira a garantire che la decisione del Consiglio sia assunta su di una base fattuale sufficiente e tale da consentire a quest'ultimo di concludere nel senso della sussistenza del pericolo che, qualora non fossero adottate misure inibitorie, la persona interessata continui ad essere coinvolta in attività terroristiche.

82 In tale contesto ciò che rileva, nel corso dell'esame del mantenimento di una persona nell'elenco controverso, è accertare se, dal momento dell'iscrizione del nome di tale persona nell'elenco in parola o a partire dal riesame precedente, la situazione di fatto sia tanto mutata da non consentire più di trarre la medesima conclusione riguardo al coinvolgimento della persona in questione in attività terroristiche.

83 Orbene, nel caso di specie, l'abrogazione della Sanctieregeling non è stata minimamente basata sul sopravvenire di fatti o di prove nuovi secondo cui la ricorrente non sarebbe più coinvolta nel finanziamento del terrorismo o su una modifica della valutazione di tale coinvolgimento da parte delle autorità nazionali competenti.

84 L'unica ragione a giustificazione della summenzionata abrogazione è stato l'obiettivo di evitare una sovrapposizione fra la misura nazionale di congelamento di capitali, imposta dalla Sanctieregeling, e la misura di congelamento dei beni stabilita al livello dell'Unione dal regolamento n. 2580/2001, conseguentemente all'iscrizione della ricorrente nell'elenco controverso. Detto obiettivo risulta dall'esposizione delle motivazioni del decreto ministeriale che dispone l'abrogazione della Sanctieregeling. Esso è corroborato dalla circostanza che la menzionata abrogazione è stata effettuata ex nunc, senza effetti retroattivi, e che l'esposizione delle motivazioni della Sanctieregeling (Stcrt. 2003, n. 68, pag. 11) aveva già annunciato la sua abrogazione a partire dall'entrata in vigore di una decisione comunitaria di congelamento dei beni.

85 La summenzionata abrogazione ha quindi avuto quale unico scopo il rispetto dell'articolo 288, paragrafo 2, TFUE, che prevede che il regolamento dell'Unione sia obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri, il che esclude, in via di principio, conformemente ad una giurisprudenza ben consolidata, l'adozione o il mantenimento di disposizioni nazionali parallele.

86 La Corte ha difatti precisato che l'applicabilità diretta dei regolamenti esclude, salvo disposizione contraria, che gli Stati membri adottino disposizioni interne che incidono sulla portata del regolamento stesso (v., in tal senso, sentenze del 18 febbraio 1970, Bollmann, 40/69, Racc. pag. 69, punto 4, nonché del 18 giugno 1970, Waren-Import-Gesellschaft Krohn, 74/69, Racc. pag. 451, punti 4 e 6).

87 Inoltre, la Corte ha affermato che gli Stati membri sono tenuti, in forza degli obblighi derivanti dal Trattato FUE da essi assunti con la ratifica del suddetto Trattato, a non ostacolare l'efficacia diretta propria dei regolamenti, in quanto l'osservanza scrupolosa del predetto obbligo è una condizione indispensabile per l'applicazione simultanea ed uniforme dei regolamenti dell'Unione nella sua totalità (v., in tal senso, sentenze del 10 ottobre 1973, Variola, 34/73, Racc. pag. 981, punto 10; del 31 gennaio 1978, Zerbone, 94/77, Racc. pag. 99, punti 24 e 25, nonché del 28 marzo 1985, Commissione/Italia, 272/83, Racc. pag. 1057, punto 26). In particolare, gli Stati membri non possono adottare atti che possono nascondere agli amministrati la natura comunitaria di una norma giuridica e gli effetti che ne derivano (v. sentenze Variola, cit., punto 11; Zerbone, cit., punto 26; del 14 ottobre 2004, Commissione/Paesi Bassi, C-113/02, Racc. pag. I-9707, punto 16, e del 21 dicembre 2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, Racc. pag. I-13721, punto 41).

88 Orbene, un congelamento di capitali imposto da disposizioni nazionali riguardanti una persona assoggettata anche ad un congelamento di capitali imposto da un regolamento dell'Unione è idoneo ad incidere sulla portata di siffatto regolamento, segnatamente a causa della circostanza che la definizione dei capitali oggetto del congelamento, nonché le norme relative all'autorizzazione eccezionale all'utilizzo di capitali congelati per talune spese come quelle di cui agli articoli 5 e 6 del regolamento n. 2580/2001, possono divergere a livello nazionale e a livello dell'Unione.

89 In tali circostanze, e considerate la formulazione letterale e la finalità dell'articolo 1, paragrafo 6, della posizione comune 2001/931, quali esposte ai punti 78-82 della presente sentenza, l'abrogazione della Sanctieregeling non è sufficiente a rendere il mantenimento della ricorrente nell'elenco controverso incompatibile con i paragrafi 4 e 6 del suddetto articolo 1.

90 Del resto, dalla sentenza impugnata non emerge che sussistessero indizi nel senso che, dopo l'adozione della Sanctieregeling, la situazione di fatto o la valutazione della stessa da parte delle autorità nazionali fosse mutata relativamente al coinvolgimento della ricorrente nel finanziamento di attività terroristiche. La ricorrente non fa nemmeno valere che il Tribunale abbia omesso di prendere in considerazione siffatti indizi.

91 Da quanto precede risulta che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nell'interpretazione dell'articolo 1, paragrafi 4 e 6, della posizione comune 2001/931, giudicando che, dopo l'abrogazione della Sanctieregeling, non sussistesse più un «sostrato» nel diritto nazionale idoneo a giustificare adeguatamente il mantenimento della ricorrente nell'elenco controverso, senza prendere in debita considerazione la ragione di tale abrogazione.

92 Il motivo unico dedotto dal Regno dei Paesi Bassi è pertanto fondato e, conseguentemente, si deve annullare la sentenza impugnata.

C – Sull'impugnazione incidentale promossa dalla ricorrente nella causa C-550/10 P

93 La comparsa di risposta depositata dalla ricorrente nella causa C-550/10 P è del pari intitolata «impugnazione incidentale».

94 Tuttavia, come discende segnatamente dall'articolo 117, paragrafo 2, del regolamento di procedura, un'impugnazione incidentale richiede che la parte che la invoca miri ad ottenere l'annullamento totale o parziale della sentenza impugnata per un motivo non dedotto nell'impugnazione (v. sentenza del 10 luglio 2008, Bertelsmann e Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, Racc. pag. I-4951, punto 186), a prescindere dalla sua denominazione.

95 Orbene, nel caso di specie, e come giustamente rilevato dalla Commissione, è d'uopo constatare che il testo della menzionata comparsa di risposta si limita a esporre le ragioni per cui, secondo la ricorrente, le due parti del motivo dedotto dal Regno dei Paesi Bassi non possono essere accolte. Non è per contro addotta alcuna motivazione riguardo ad un'impugnazione incidentale. A tale proposito non è sufficiente chiedere, nell'introduzione della comparsa di risposta, che il contenuto dell'impugnazione della causa C-539/10 P sia considerato riproposto e inserito nella comparsa di risposta in parola.

96 In siffatte circostanze occorre dichiarare irricevibile l'impugnazione incidentale della ricorrente.

VI – Sul ricorso dinanzi al Tribunale

97 Ai sensi l'articolo 61, primo comma, seconda frase, dello Statuto della Corte, quest'ultima, in caso di annullamento della sentenza impugnata, può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta.

98 Nella fattispecie, la Corte considera che tale ipotesi sussiste nel ricorso d'annullamento degli atti controversi proposto dalla ricorrente e che occorre statuire definitivamente sullo stesso.

99 È d'uopo ricordare che la ricorrente ha dedotto, in sostanza, cinque motivi.

A – Sul primo motivo

100 Il primo motivo, relativo ad una violazione dell'articolo 1, paragrafi 1, 2 e 4, della posizione comune 2001/931 e dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001, è suddiviso in quattro parti, ricordate al punto 22 della presente sentenza.

101 In via preliminare, si deve rilevare che il Tribunale ha respinto tutte e quattro le parti e che la ricorrente, nella sua impugnazione, si è limitata a criticare il rigetto della seconda e terza parte. La ricorrente, dunque, non chiede più l'annullamento degli atti controversi in base agli argomenti fatti valere inizialmente con la prima e la quarta parte del primo motivo. Di conseguenza non occorre procedere all'esame di tali parti.

102 La seconda parte del primo motivo della ricorrente attiene alla circostanza che nessuna autorità competente avrebbe preso decisioni nei suoi confronti, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931. Al riguardo la ricorrente sostiene, in particolare, che né la Sanctieregeling né la sentenza cautelare sarebbero riconducibili ad una delle categorie di decisioni considerate dalla menzionata disposizione.

103 Questa parte del motivo è infondata. Dai punti 64-77 della presente sentenza consta, infatti, che il Consiglio disponeva di informazioni precise e di elementi del fascicolo da cui risulta che un'autorità competente ha preso nei confronti della ricorrente una decisione rispondente alla definizione di cui all'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931.

104 Quanto all'affermazione del Consiglio contenuta nel controricorso presentato al Tribunale, secondo cui gli atti controversi si sarebbero basati esclusivamente sulla sentenza cautelare, è d'uopo rammentare la funzione del richiamo ad una decisione nazionale, operato dall'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931, che consiste nell'accertare la sussistenza di prove o indizi seri e credibili del coinvolgimento della persona interessata in attività terroristiche, considerati affidabili dalle autorità nazionali. Inoltre, l'esposizione delle motivazioni comunicate due volte alla ricorrente, con lettere del 23 aprile e del 29 giugno 2007, fa menzione della Sanctieregeling. In siffatte circostanze tale affermazione del Consiglio costituisce soltanto un argomento dedotto a sostegno delle sue richieste che non può vincolare la Corte in sede di valutazione della legittimità degli atti controversi (v., per analogia, sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, Racc. pag. I-8533, punto 65).

105 Con la terza parte del primo motivo, la ricorrente sostiene che né l'esposizione delle motivazioni, né la sentenza cautelare, né la Sanctieregeling, e nemmeno il memorandum dell'AIVD lasciano trasparire la minima intenzione, colpa o consapevolezza da parte sua quanto al sostegno ad attività terroristiche. Orbene, la prova di tali elementi, che, a suo avviso, incombe al Consiglio, sarebbe determinante ai fini dell'applicazione della posizione comune 2001/931 e del regolamento n. 2580/2001. Il Consiglio avrebbe commesso un manifesto errore di valutazione presumendo che la ricorrente fosse al corrente del fatto che talune organizzazioni cui erano versati contributi fossero legate a Hamas e che dette organizzazioni utilizzassero a loro volta tali capitali per compiere attentati terroristici.

106 In proposito, dalle specifiche circostanze della fattispecie, correttamente poste in evidenza ai punti 128-132 della sentenza impugnata, discende che il Consiglio ha potuto considerare, senza commettere un errore di valutazione, che la ricorrente avesse contezza, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera k), della posizione comune 2001/931, del fatto che la sua attività consistente nel raccogliere e nel mettere a disposizione capitali contribuisse ad attività terroristiche.

107 Alla luce di ciò la terza parte del primo motivo e, pertanto, tale motivo nella sua integralità devono essere respinti in quanto infondati.

B – *Sul terzo motivo*

108 Il terzo motivo riguarda la violazione dell'articolo 1, paragrafo 6, della posizione comune 2001/931, dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 e di una forma sostanziale. Con detto motivo la ricorrente lamenta che il Consiglio non avrebbe proceduto a nessun riesame della persistenza dei motivi che avevano giustificato la decisione iniziale di congelamento dei capitali e dell'opportunità del permanere della sua iscrizione nell'elenco controverso, e che in tal modo avrebbe violato una forma sostanziale.

109 La ricorrente sostiene di non avere più alcun mezzo per far verificare da un giudice olandese l'esattezza o l'inesattezza fattuale delle accuse mosse dall'AIVD nel 2003, e ancor meno lo status attuale delle organizzazioni alle quali essa ha trasmesso capitali. Il Consiglio, inoltre, non avrebbe tenuto conto in modo adeguato della circostanza che la Sanctieregeling e la sentenza cautelare non hanno dato luogo nei Paesi Bassi ad alcuna apertura di indagini o ad azioni penali nei confronti della ricorrente, sebbene la Sanctieregeling sia stata abrogata immediatamente dopo l'adozione della prima misura comunitaria di congelamento dei suoi capitali.

110 A detto proposito occorre, innanzitutto, ricordare che dai punti 78-89 della presente sentenza emerge che l'abrogazione della Sanctieregeling in quanto tale non è sufficiente a far sì che il mantenimento della ricorrente nell'elenco controverso divenga incompatibile con l'articolo 1, paragrafi 4 e 6, della posizione comune 2001/931.

111 Inoltre, come rilevato al punto 90 della presente sentenza, dalla sentenza impugnata non risulta che sussistessero indizi nel senso che, successivamente all'adozione della Sanctieregeling, la situazione di fatto o la valutazione della stessa da parte delle autorità nazionali fosse mutata relativamente al coinvolgimento della ricorrente nel finanziamento di attività terroristiche.

112 La ricorrente non fa nemmeno valere che il Tribunale abbia omesso di prendere in considerazione siffatti indizi o che il Consiglio avesse a disposizione indizi i quali avrebbero potuto indurlo a considerare che, dopo l'adozione della Sanctieregeling, la ricorrente avesse sospeso o cessato di contribuire al finanziamento di attività terroristiche, e ciò indipendentemente dal fatto che il congelamento dei suoi capitali rendeva la prosecuzione di siffatta contribuzione più difficile, se non impossibile.

113 In tale contesto non può constatarsi che il Consiglio sia venuto meno al suo obbligo di riesame ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 6, della posizione comune 2001/931.

C – *Sul secondo e sul quarto motivo*

1. Argomenti delle parti

114 Con il secondo e il quarto motivo, la ricorrente lamenta che gli atti controversi lederebbero il suo diritto fondamentale di godimento pacifico della proprietà, in violazione dei principi generali del diritto comunitario, segnatamente del principio di proporzionalità, dell'articolo 6 UE e dell'articolo 1 del primo protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950.

115 La ricorrente ammette che il congelamento di capitali incide non già sulla sostanza stessa del diritto di proprietà delle persone interessate sui rispettivi beni finanziari, bensì unicamente sul loro impiego. Ciò nondimeno, nel caso di specie, l'ingerenza risultante dagli atti controversi sarebbe sproporzionata. Sarebbe, infatti, stato possibile scegliere fra svariate misure adeguate per combattere il finanziamento del terrorismo, scopo di per sé legittimo, e la misura scelta non sarebbe quella che comporti il minimo di vincoli per l'interessata.

116 A tale riguardo la ricorrente addebita al Consiglio di aver proceduto al congelamento della totalità dei suoi beni, mentre avrebbe potuto, in modo altrettanto efficace e meno vincolante, vietarle di versare capitali a talune organizzazioni determinate, o vietarle unicamente il sostegno finanziario a progetti in Palestina, o autorizzarla a versare capitali a talune organizzazioni umanitarie determinate, oppure instaurare un sistema di previa autorizzazione da parte di un'autorità nazionale prima di ciascuna transazione finanziaria, oppure ancora imporle un obbligo rigoroso di giustificazione a posteriori dell'uso dei capitali versati. Eppure, la ricorrente avrebbe ben suggerito le menzionate misure alternative al Consiglio nella sua lettera del 25 maggio 2007.

117 La ricorrente aggiunge che si deve parimenti tenere conto degli inconvenienti eccessivi causatile dagli atti controversi, arrecando pregiudizio all'essenza stessa della sua esistenza quale finanziatrice di organizzazioni caritative. A causa del congelamento dei suoi capitali non sarebbe più in grado di svolgere nessuna delle attività per cui è stata fondata, incluse quelle a favore di opere caritative nei Paesi Bassi.

118 Inoltre, la durata imprecisata e potenzialmente illimitata delle misure in discussione nella fattispecie, ormai in vigore da oltre quattro anni, acuirebbe il loro carattere sproporzionato. Sarebbe impossibile prevedere il lasso di tempo durante il quale il Consiglio riterrà necessario applicarle dette misure. La ricorrente stessa non potrebbe fare alcunché per modificare la propria posizione.

119 Il Consiglio, il Regno dei Paesi Bassi e la Commissione fanno presente che gli atti controversi sarebbero conformi al principio di proporzionalità e che, pertanto, il diritto della ricorrente al rispetto dei suoi beni non sarebbe oggetto di violazioni.

2. Giudizio della Corte

120 La misura di congelamento di capitali imposta con gli atti controversi costituisce una misura cautelare, non intesa a privare tali persone della loro proprietà (v. sentenza Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, cit., punto 358). Tuttavia, essa comporta incontestabilmente una restrizione all'esercizio del diritto di proprietà della ricorrente, restrizione che dev'essere oltretutto qualificata come considerevole, data la portata generale della misura di congelamento e tenuto conto del fatto che essa le è stata imposta per la prima volta con decisione del 27 giugno 2003.

121 Orbene, secondo una costante giurisprudenza, il diritto di proprietà, nel diritto dell'Unione, non fruisce di una tutela assoluta. Conseguentemente, possono essere apportate restrizioni all'esercizio del diritto in parola, a condizione che esse rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione e non rappresentino, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti garantiti (v. sentenze del 30 luglio 1996, Bosphorus, C-84/95, Racc. pag. I-3953, punto 21; Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, cit., punto 355, nonché del 16 novembre 2011, Bank Melli Iran/Consiglio, C-548/09 P, Racc. pag. I-11381, punti 89, 113 e 114).

122 Risulta, inoltre, da una costante giurisprudenza che il principio di proporzionalità è parte integrante dei principi generali del diritto dell'Unione ed esige che gli strumenti istituiti da una disposizione di diritto dell'Unione siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi e non eccedano quanto è necessario per raggiungerli (v., in particolare, sentenze del 12 maggio 2011, Lussemburgo/Parlamento e Consiglio, C-176/09, Racc. pag. I-3727, punto 61, nonché del 13 marzo 2012, Melli Bank/Consiglio, C-380/09 P, punto 52 e giurisprudenza ivi citata).

123 Di fronte a un obiettivo di interesse generale così fondamentale per la comunità internazionale quale la lotta con ogni mezzo, conformemente alla Carta delle Nazioni Unite, contro le minacce alla pace e alla sicurezza internazionali derivanti dagli atti terroristici, il congelamento di capitali, proventi finanziari e altre risorse economiche delle persone individuate secondo le regole previste dal regolamento n. 2580/2001 e dalla posizione comune 2001/931 come coinvolte nel finanziamento del terrorismo non può, di per sé stesso, essere considerato inadeguato (v., in tal senso, citate sentenze Bosphorus, punto 26; Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, punto 363, nonché Bank Melli Iran/Consiglio, punto 115).

124 La stessa ricorrente riconosce la legittimità dello scopo perseguito, vale a dire la lotta al finanziamento del terrorismo finalizzata al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, e non contesta l'idoneità di un congelamento di capitali a realizzare un simile scopo, contestando unicamente il carattere necessario e proporzionato del congelamento dei suoi capitali imposto con gli atti controversi.

125 Con riferimento alla necessarietà è d'uopo constatare che le misure alternative e meno vincolanti menzionate dalla ricorrente, quali un sistema di previa autorizzazione o un obbligo rigoroso di giustificazione a posteriori dell'uso dei capitali versati, non consentono di raggiungere altrettanto efficacemente lo scopo perseguito, ossia la lotta contro il finanziamento del terrorismo, segnatamente in considerazione della possibilità di eludere le restrizioni imposte.

126 Inoltre, un congelamento parziale, limitato ai beni collegati al finanziamento del terrorismo, non è previsto né dalla posizione comune 2001/931 né dal regolamento n. 2580/2001. Analogo riscontro è da operare con riguardo alla risoluzione 1373 (2001) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, che, al paragrafo 1, lettera c), prevede, in generale, che gli Stati congelino i capitali e le altre attività finanziarie o risorse economiche di coloro che siano coinvolti nella commissione o in tentativi di commissione di atti terroristici. Orbene, va tenuto conto del testo e dell'oggetto di detta risoluzione per l'interpretazione delle disposizioni dell'Unione che intendono attuarla (v. in tal senso, in particolare, sentenze del 29 giugno 2010, E e F, C-550/09, Racc. pag. I-6213, punto 72; Bank Melli Iran/Consiglio, cit., punto 104, nonché Melli Bank/Consiglio, cit., punto 55).

127 Quanto all'asserito carattere sproporzionato del mantenimento della ricorrente nell'elenco controverso tramite gli atti controversi, si deve ricordare che gli articoli 5 e 6 del regolamento n. 2580/2001 prevedono la possibilità, da un lato, di autorizzare l'uso dei capitali congelati per soddisfare fabbisogni fondamentali o taluni obblighi e, dall'altro, di accordare autorizzazioni specifiche al fine di scongelare i capitali o le altre attività finanziarie o risorse economiche (v., per analogia, sentenza Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, cit., punto 364).

128 Occorre inoltre prendere in considerazione la circostanza che, contrariamente alla persona interessata nella controversia all'origine della citata sentenza Bosphorus, la ricorrente ha contribuito, con il suo comportamento, alla situazione che ha condotto all'iscrizione nell'elenco controverso, come si rileva dalla Sanctieregeling e dalla sentenza cautelare.

129 Infine, il mantenimento della ricorrente nell'elenco in questione con gli atti controversi non può essere qualificato come sproporzionato a causa di un asserito carattere potenzialmente illimitato. Detto mantenimento, infatti, costituisce l'oggetto di un riesame periodico diretto a garantire che le persone e gli enti che non rispondono più ai criteri per comparire nell'elenco controverso ne siano cancellati (v., per analogia, sentenza Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, cit., punto 365).

130 Ne discende che, data la fondamentale importanza della lotta contro il terrorismo finalizzata al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, le restrizioni al diritto di proprietà della ricorrente prodotte dagli atti controversi non sono sproporzionate rispetto agli scopi perseguiti.

131 Di conseguenza il secondo e il quarto motivi del ricorso non sono fondati e devono essere respinti.

D – *Sul quinto motivo*

1. Argomenti delle parti

132 Con il quinto motivo, la ricorrente sostiene che la decisione 2007/445 non soddisfa i requisiti di motivazione di cui all'articolo 253 CE per svariate ragioni.

133 In primo luogo, il Consiglio non avrebbe esposto le ragioni per cui ha ritenuto che nella fattispecie una decisione fosse stata adottata da un'autorità competente ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931.

134 In secondo luogo, il Consiglio si sarebbe limitato a fare presente perché la ricorrente, a suo avviso, rientrava nell'abito di applicazione formale del regolamento n. 2580/2001, senza indicare le ragioni per cui ha considerato, nella sfera del suo potere discrezionale di valutazione, che la ricorrente dovesse effettivamente essere destinataria di una misura di congelamento di capitali.

135 In terzo luogo, il Consiglio non avrebbe esposto le ragioni specifiche e concrete per cui ha ritenuto, dopo il riesame, che il congelamento di capitali della ricorrente continuasse ad essere giustificato. Esso si sarebbe limitato a esprimere la sua «convinzione» che le ragioni addotte a giustificazione dell'iscrizione iniziale della ricorrente nell'elenco controverso permanevano valide.

136 In quarto luogo, la ricorrente lamenta che il Consiglio non avrebbe minimamente cercato di fornire una risposta alle osservazioni circostanziate da essa trasmessegli con lettera del 25 maggio 2007.

137 Il Consiglio e la Commissione ritengono che la decisione 2007/445, letta unitamente all'esposizione delle motivazioni e al regolamento n. 2580/2001, sia adeguatamente motivata.

2. Giudizio della Corte

138 Secondo una costante giurisprudenza, la motivazione prescritta dall'articolo 253 CE deve essere adeguata alla natura dell'atto cui si riferisce e deve far apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo (v., in particolare, sentenze del 2 aprile 1998, Commissione/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Racc. pag. I-1719, punto 63; Bertelsmann e Sony Corporation of America/Impala, cit., punto 166, nonché E e F, cit., punto 54).

139 L'obbligo di motivazione dev'essere valutato in funzione delle circostanze concrete, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi addotti e dell'interesse che i destinatari o altre persone che l'atto riguarda direttamente ed eventualmente possono avere alle relative spiegazioni (v., in particolare, citate sentenze Commissione/Sytraval e Brink's France, punto 63; Bertelsmann e Sony Corporation of America/Impala, punto 166, nonché Melli Bank/Consiglio, punto 93).

140 La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, in quanto, per valutare se la motivazione di un atto soddisfi le prescrizioni di cui all'art. 253 CE, occorre far riferimento non solo al suo tenore, ma anche al suo contesto e al complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (v., segnatamente, sentenze Commissione/Sytraval e Brink's France, cit., punto 63; del 22 giugno 2004, Portogallo/Commissione, C-42/01, Racc. pag. I-6079, punto 66, nonché Bertelsmann e Sony Corporation of America/Impala, cit., punto 166).

141 Anzitutto, dalla menzionata giurisprudenza deriva che l'articolo 253 CE non può essere interpretato nel senso che il Consiglio sia tenuto a rispondere in dettaglio alle osservazioni presentate dalla ricorrente in sede di consultazione prima dell'adozione della decisione in causa (v., per analogia, sentenze del 10 maggio 1960, Barbara Erzbergbau e a./Alta Autorità, 3/58-18/58, 25/58 e 26/58, Racc. pagg. 359, 398, nonché del 17 novembre 1987, British American Tobacco e Reynolds Industries/Commissione, 142/84 e 156/84, Racc. pag. 4487, punti 72 e 73).

142 Inoltre, l'esposizione delle motivazioni notificata alla ricorrente unitamente alla decisione 2007/445 indicava le singole e specifiche ragioni che avevano indotto il Consiglio a considerare, conformemente all'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931, in base ad informazioni ritenute affidabili da un'autorità nazionale, che la ricorrente era coinvolta nel finanziamento del terrorismo. Siffatti elementi erano sufficienti per consentire alla ricorrente di comprendere quanto le era addebitato.

143 Detta conclusione si applica parimenti con riguardo agli altri atti controversi, poiché non è stato contestato che le esposizioni delle motivazioni addotte dal Consiglio a giustificazione degli atti in parola erano identiche all'esposizione summenzionata.

144 Relativamente al secondo argomento della ricorrente, dal paragrafo 1, lettera c), della risoluzione 1373 (2001) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e dall'articolo 2, paragrafi 1 e 3, del regolamento n. 2580/2001 risulta che il congelamento di capitali di persone coinvolte in atti terroristici costituisce la norma. Non può pertanto rimproverarsi Consiglio di non aver indicato ragioni supplementari che possano averlo indotto a considerare che la ricorrente dovesse effettivamente essere assoggettata ad una misura di congelamento di capitali.

145 Riguardo al terzo argomento della ricorrente, fondato sulla mancata indicazione delle ragioni per cui il Consiglio ha ritenuto che il congelamento di capitali della ricorrente continuasse ad essere giustificato, occorre rammentare che, come constatato ai punti 111 e 112 della presente sentenza, non sussistono indizi nel senso che, successivamente all'adozione della Sanctieregeling, fosse mutata la situazione di fatto o la valutazione della stessa da parte delle autorità nazionali relativamente al coinvolgimento della ricorrente nel finanziamento di attività terroristiche. La ricorrente non asserisce nemmeno che il Consiglio avesse a disposizione indizi che avrebbe avrebbero potuto indurlo a considerare che, dopo l'adozione della Sanctieregeling, la ricorrente avesse sospeso o cessato di contribuire al finanziamento di attività terroristiche.

146 Nelle succitate condizioni non era necessario esporre più dettagliatamente le ragioni per cui il Consiglio era convinto che le motivazioni a giustificazione dell'iscrizione della ricorrente nell'elenco controverso restassero valide.

147 Occorre quindi respingere l'ultimo motivo e, di conseguenza, il ricorso nella sua interezza.

VII – Sulle spese

148 Ai sensi dell'articolo 122, primo comma, del regolamento di procedura, quando l'impugnazione è respinta, o quando l'impugnazione è accolta e la controversia viene definitivamente decisa dalla Corte, quest'ultima statuisce sulle spese. Ai sensi dell'articolo 69, paragrafo 2, del medesimo regolamento, articolo applicabile al procedimento di impugnazione ai sensi dell'articolo 118 dello stesso, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Il paragrafo 4, primo comma, del medesimo articolo 69 stabilisce che gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella causa sopportano le proprie spese.

149 Poiché l'impugnazione del Regno dei Paesi Bassi è stata accolta e l'impugnazione della ricorrente nonché il suo ricorso contro gli atti controversi sono stati respinti, occorre, conformemente alle conclusioni del Regno dei Paesi Bassi e del Consiglio, condannare la ricorrente a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dal Regno dei Paesi Bassi e dal Consiglio in occasione delle presenti impugnazioni nonché quelle sostenute dal Consiglio in primo grado.

150 La Commissione in quanto interveniente dinanzi al Tribunale e dinanzi alla Corte nonché il Regno dei Paesi Bassi in quanto interveniente dinanzi al Tribunale sopporteranno ciascuno le proprie spese sostenute nei rispettivi procedimenti.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara e statuisce:

1) La sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 9 settembre 2010, Al-Aqsa/Consiglio (T-348/07), è annullata.

2) Il ricorso e l'impugnazione della Stichting Al-Aqsa sono respinti.

3) La Stichting Al-Aqsa è condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, le spese sostenute dal Regno dei Paesi Bassi e dal Consiglio dell'Unione europea in occasione delle presenti impugnazioni nonché le spese sostenute dal Consiglio in primo grado.

4) La Commissione europea in quanto interveniente dinanzi al Tribunale dell'Unione europea e dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea nonché il Regno dei Paesi Bassi in quanto interveniente dinanzi al Tribunale sopporteranno ciascuno le proprie spese sostenute nei rispettivi procedimenti.

Firme