



## Raccolta della giurisprudenza

**Cause riunite C-539/10 P e C-550/10 P**

**Stichting Al-Aqsa  
contro  
Consiglio dell'Unione europea  
e**

**Regno dei Paesi Bassi  
contro  
Stichting Al-Aqsa**

«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»

Massime — Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 15 novembre 2012

1. *Impugnazione — Motivi d'impugnazione — Conclusioni dirette alla sostituzione dei motivi — Irricevibilità*  
*(Regolamento di procedura della Corte, art. 113, § 1)*
2. *Procedimento giurisdizionale — Autorità di cosa giudicata — Portata*
3. *Politica estera e di sicurezza comune — Misure restrittive specifiche adottate nei confronti di determinate persone ed entità nell'ambito della lotta contro il terrorismo — Decisione di congelamento dei capitali — Autorità competente*  
*(Posizione comune del Consiglio 2001/931, art. 1, § 4; regolamento del Consiglio n. 2580/2001)*
4. *Politica estera e di sicurezza comune — Misure restrittive specifiche adottate nei confronti di determinate persone ed entità nell'ambito della lotta contro il terrorismo — Decisione di congelamento dei capitali — Abrogazione della decisione nazionale di congelamento dei capitali — Mancata incidenza sul congelamento dei capitali stabilito da un regolamento dell'Unione*  
*(Posizione comune del Consiglio 2001/931, art. 1, §§ 4 e 6)*
5. *Diritto dell'Unione europea — Effetto diretto — Obblighi degli Stati membri*

6. *Impugnazione — Impugnazione incidentale — Oggetto — Annullamento totale o parziale della sentenza impugnata per un motivo non dedotto nell'impugnazione*

*(Regolamento di procedura della Corte, art. 117, § 2)*

7. *Politica estera e di sicurezza comune — Misure restrittive specifiche adottate nei confronti di determinate persone ed entità nell'ambito della lotta contro il terrorismo — Congelamento dei capitali di un'organizzazione coinvolta in atti terroristici — Restrizioni del diritto di proprietà — Violazione del principio di proporzionalità — Insussistenza*

*(Posizione comune del Consiglio 2001/931, art. 1, § 4; regolamento del Consiglio n. 2580/2001, artt. 5 e 6)*

8. *Diritto dell'Unione europea — Principi — Proporzionalità — Proporzionalità di un provvedimento — Criteri di valutazione*

9. *Atti delle istituzioni — Motivazione — Obbligo — Portata — Decisione di congelamento dei capitali adottata nei confronti di determinate persone, gruppi ed entità coinvolti in atti terroristici*

*(Art. 253 CE; posizione comune del Consiglio 2001/931, art. 1, § 4; regolamento del Consiglio n. 2580/2001, art. 2, §§ 1 e 3)*

1. V. il testo della decisione.

(v. punti 43-45)

2. L'autorità della cosa giudicata si estende solamente alla motivazione di una sentenza che costituisce il necessario fondamento del suo dispositivo e ne è di conseguenza inscindibile.

(v. punto 49)

3. L'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, 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.

Discende infatti dai considerando della menzionata posizione comune nonché dal regolamento n. 2580/2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo, che la loro finalità essenziale e il loro oggetto consistono nel 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. Tali atti sono quindi diretti non tanto ad affiancare e coadiuvare procedimenti penali nazionali, quanto piuttosto a prevenire la commissione di nuove azioni terroristiche.

Inoltre, dal riferimento ad una decisione nazionale adottata un'autorità competente così come dalla menzione di «informazioni precise» e «prove o indizi seri e credibili» di cui all'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931, risulta che quest'ultimo si prefigge lo scopo di proteggere le persone interessate facendo sì che la loro iscrizione nell'elenco delle persone, gruppi ed entità coinvolti in atti terroristici 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. 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. Tale protezione è del pari garantita allorché la decisione presa

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. Siffatta conclusione è corroborata dalla circostanza secondo cui l'iscrizione nell'elenco delle persone, gruppi ed entità coinvolti in atti terroristici 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 dalla decisione nazionale è senz'altro paragonabile ad una sanzione decisa dal menzionato Consiglio di sicurezza.

(v. punti 67, 68, 70-73, 104)

4. La formulazione letterale dell'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, 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. Orbene, 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 allegato alla citata posizione comune. Si deve inoltre tenere conto della funzione del riferimento ad una decisione nazionale adottata sulla base di prove o indizi seri e credibili 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. In tale contesto ciò che rileva, nel corso dell'esame del mantenimento di una persona nell'elenco di cui trattasi, 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.

Dal momento che l'abrogazione della decisione nazionale di congelamento dei capitali non è stata minimamente basata sul sopravvenire di fatti o di prove nuovi secondo cui la persona interessata da un congelamento di capitali non sarebbe più coinvolta nel finanziamento del terrorismo o su una modifica della valutazione di tale coinvolgimento da parte delle autorità nazionali competenti, ma è stata unicamente giustificata dall'obiettivo di evitare una sovrapposizione fra la misura nazionale di congelamento di capitali e la misura di congelamento dei beni stabilita al livello dell'Unione, siffatta abrogazione non è sufficiente a rendere il mantenimento della persona nell'elenco controverso incompatibile con i paragrafi 4 e 6 dell'articolo 1 della posizione comune 2001/931.

(v. punti 79-84, 89)

5. 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. punto 87)

6. V. il testo della decisione.

(v. punto 94)

7. 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. 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, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo, e dalla posizione comune 2001/931, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, non può, di per sé stesso, essere considerato inadeguato.

Quanto al carattere proporzionato del mantenimento di un'organizzazione nell'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità coinvolti in atti terroristici, 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. Detto mantenimento, inoltre, 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. punti 121, 123, 127, 129)

8. V. il testo della decisione.

(v. punto 122)

9. L'articolo 253 CE, il quale prevede che gli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione debbano essere motivati, non può essere interpretato nel senso che il Consiglio sia tenuto a rispondere in dettaglio alle osservazioni presentate da una persona in sede di consultazione prima dell'adozione di una decisione che la riguarda. Nella misura in cui l'esposizione delle motivazioni notificata a detta persona indica le singole e specifiche ragioni che hanno indotto il Consiglio a considerare, conformemente all'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, in base ad informazioni ritenute affidabili da un'autorità nazionale, che la persona in parola era coinvolta nel finanziamento del terrorismo, quest'ultima è in grado di comprendere quanto le è addebitato.

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, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo, risulta che il congelamento di capitali di persone coinvolte in atti terroristici costituisce la norma. Non può pertanto rimproverarsi al Consiglio di non aver indicato ragioni supplementari che possano averlo indotto a considerare che la persona interessata dovesse effettivamente essere assoggettata ad una misura di congelamento di capitali.

(v. punti 141, 142, 144)