

Bosphorus c. Irlanda

Il diritto al libero godimento dei beni di cui all'art. 1 prot. 1 è passibile di interferenza qualora sorga la necessità di un bilanciamento con interessi di pubblica utilità contrastanti. Nel caso in questione, la Corte, riunita in Grande Camera, valuta l'interesse economico della società ricorrente allo sfruttamento di un aeromobile preso a noleggio come soccombente rispetto al primario interesse pubblico al mantenimento della pace e al ripristino del diritto umanitario internazionale in Bosnia Erzegovina, dichiarando giustificato un sequestro eseguito in applicazione di misure di embargo nei confronti della Serbia/Montenegro.

Non è invocabile la responsabilità delle singole autorità nazionali per violazione della Convenzione qualora esse non dispongano di discrezionalità decisionale nell'applicare normative comunitarie. Tale conclusione è giustificata dalla presunzione che l'ordinamento comunitario offra un livello di protezione dei diritti umani *equivalente* a quello proprio del sistema Cedu. Tale presunzione è superabile solo mediante la messa in evidenza di una *manifesta carenza di protezione* del sistema comunitario in un determinato settore protetto dalle norme convenzionali.

Fatto:

Nell'aprile del 1992 la società di viaggi turca *Bosphorus Hava Jollari Turizm ve Ticaret* (*Bosphorus Airways*, la ricorrente) prese a noleggio, per una durata di quattro anni, due aeromobili di proprietà della *Jat*, compagnia aerea di bandiera iugoslava, per effettuare tratte tra la Turchia e i Paesi dell'Unione Europea. Il contratto prevedeva il solo noleggio dei veivoli, il cui equipaggio era costituito da personale della *Bosphorus Airways*.

Nel 1994, durante una sosta nell'aeroporto di Dublino, uno dei due aerei noleggiati fu posto sotto sequestro da parte del Ministero dei trasporti irlandese. Tale provvedimento veniva adottato sulla base dell'art.8, co. 1, del Regolamento Cee n. 990/93 (relativo a misure di embargo al tempo adottate nei confronti della Serbia/Montenegro) che così disponeva: «Tutte le imbarcazioni, tutti i veicoli da trasporto, tutto il materiale rotabile e tutti gli aeromobili la cui proprietà è detenuta da una persona o da un'impresa stabilita nella Repubblica federale di Jugoslavia o operante a partire da quest' ultima sono sequestrati dalle autorità competenti degli Stati membri».

La *Bosphorus Airways* adì le vie giudiziarie al fine di ottenere il dissequestro dell'aeromobile; la questione, che attraversò i vari gradi di giudizio, giunse infine anche innanzi alla Corte Suprema Irlandese. Tesi della *Bosphorus Airways* era che l'art. 8 del regolamento Cee n. 990/93 fosse da interpretarsi come non applicabile nel caso di specie: la normativa in questione, finalizzata a sanzionare la Repubblica Federale di Jugoslavia onde indurla a porre fine ad atti di guerra e di

violazione dei diritti umani, non avrebbe potuto intendersi come volta a ledere interessi di terzi incolpevoli, operanti su un territorio (la Turchia) del tutto estraneo ai drammatici avvenimenti che si stavano verificando.

La Corte Suprema Irlandese, sospendendo il procedimento, sollevò questione pregiudiziale ex art. 234 Tce sottoponendo alla Corte di Giustizia del Lussemburgo la seguente domanda: «Se l'art. 8 del regolamento (CEE) del Consiglio 26 aprile 1993, n. 990, debba essere interpretato nel senso che si applica a un aeromobile in cui la partecipazione maggioritaria, o comunque di controllo, sia detenuta da un'impresa avente sede nella Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia o Montenegro), nel caso in cui tale aeromobile sia stato dato a nolo dal proprietario per un periodo di quattro anni a partire dal 22 aprile 1992, a un'impresa in cui la partecipazione maggioritaria, o comunque di controllo, non è detenuta da una persona o da un'impresa avente sede nella detta Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro) o operante a partire da quest'ultima».

I giudici di Lussemburgo, con sentenza del 30 luglio 1996 (causa C- 84/95), confermarono l'operato delle autorità nazionali irlandesi. Con riferimento alla presunta violazione del diritto al libero esercizio di un'attività commerciale e al godimento dei beni della *Bosphorus Airways*, la Corte di Giustizia ebbe a osservare che il sequestro dell'aereo preso a noleggio non fosse da considerare misura inadeguata e sproporzionata rispetto ai fini perseguiti. Nelle argomentazioni della Corte, i diritti invocati dai ricorrenti non potevano considerarsi come prerogative assolute e pertanto ben potevano essere sottoposti a restrizioni in nome di obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità. Nel caso di specie la posta in gioco era elevatissima: riportare la pace nella regione balcanica ripristinando il rispetto del diritto umanitario internazionale. Tali obiettivi erano dunque da considerarsi tali da giustificare eventuali conseguenze negative per operatori venutisi a trovare in rapporti economici con le autorità iugoslave. Interpretare l'art. 8 della direttiva 990/93 rifacendosi alla nozione di esercizio e gestione quotidiani, anziché a quello di proprietà, come avrebbe preteso la *Bosphorus Airways* – continuava il ragionamento della Corte – avrebbe significato offrire alle autorità iugoslave un facile *escamotage* per aggirare le sanzioni trasferendo la gestione dei propri beni a terzi pur conservandone la proprietà.

In conformità a quanto stabilito in sede di giurisdizione comunitaria, i giudici irlandesi, ai quali erano stati ritrasmessi gli atti, confermarono, con sentenza del novembre '96, il provvedimento di sequestro dell'aeromobile, essendo lo stesso avvenuto in base a una corretta applicazione del diritto Cee. Nel frattempo il contratto quadriennale di noleggio era scaduto e le sanzioni contro la Serbia e il Montenegro erano state revocate; per tali ragioni, dissequestrato il mezzo di trasporto, le autorità irlandesi lo riconsegnarono direttamente alla compagnia di bandiera iugoslava *Jat*.

La *Bosphorus Airways* si rivolse dunque alla Corte di Strasburgo lamentando l'avvenuta violazione dell'art. 1 prot. I relativo al diritto al libero godimento dei beni a propria disposizione.

Sulla ricevibilità:

Il governo irlandese convenuto eccepisce il mancato rispetto del requisito del previo esperimento dei rimedi domestici, notando che la società convenuta non ha proposto azione di risarcimento dei danni subiti né ha presentato istanza di legittimità costituzionale. Dette obiezioni sono rigettate dai giudici europei, che stimano soddisfatto il requisito di cui all'art. 35 co.1 della Convenzione, avendo i ricorrenti esperito tutti i rimedi effettivamente a loro diretta disposizione al fine di contestare l'illegittimità del sequestro (il giudizio di costituzionalità non è ritenuto tale dalla giurisprudenza di Strasburgo). Il ricorso è dunque dichiarato ricevibile.

Diritto:

Sulla presunta violazione dell'art. 1 Prot. 1 - Protezione della proprietà

La società ricorrente lamenta che l'arbitraria applicazione da parte delle autorità irlandesi della normativa comunitaria concernente l'embargo nei confronti della Repubblica Federale di Jugoslavia abbia determinato, nel caso di specie, un'ingiustificata ingerenza nel libero godimento dell'aeromobile preso a noleggio dall'incolpevole *Bosphorus Airways*, in violazione dell'art. 1 Prot. 1. Per i ricorrenti, inoltre, va considerato che il sistema comunitario non offre agli individui una protezione che possa dirsi equivalente a quella prevista dal sistema Cedu, giacché la Corte del Lussemburgo può essere investita di questioni relative alla corretta interpretazione delle norme, ma non di ricorsi individuali relativi a casi concreti.

Nel garantire il diritto di proprietà (più precisamente, il diritto al "libero godimento dei beni" a propria disposizione, espressione che permette di ricomprendere nell'alveo delle situazioni protette anche il caso del bene preso a noleggio)

l'art. 1 prot. 1 non istituisce una protezione "assoluta", bensì contempla restrizioni del diritto in questione. Il diritto al godimento dei beni – e ciò vale per tutti i diritti tutelati dalla Convenzione, a eccezione fatta dei soli diritti assolutamente indisponibili, come, ad es., il diritto alla vita sancito all'art. 2 – è soggetto a compressione qualora sorga la necessità di un bilanciamento con interessi di pubblica utilità contrastanti. Nel caso in questione, la Corte, riunita in Grande Camera, valuta che la normativa, così come applicata, operi un corretto bilanciamento tra l'interesse economico della società ricorrente e il primario interesse pubblico al mantenimento della pace e al ripristino del diritto umanitario internazionale, dichiarando la non violazione dell'art. 1 prot. 1 e stimando il sacrificio imposto alla *Bosphorus Airways* giustificato dall'importanza degli obiettivi perseguiti.

Aldilà della questione concreta, il motivo di interesse sotteso alla pronuncia in esame è un altro: la Corte, nel giudicare il caso, è costretta a soffermarsi sull'importantissima questione del rapporto tra i due ordinamenti Cedu e Ce.

Nel richiamare la propria giurisprudenza in materia, i giudici di Strasburgo ribadiscono la non sindacabilità innanzi alla Corte Edu delle norme Ce direttamente applicabili negli ordinamenti dei Paesi membri, non essendo la Comunità Europea parte della Convenzione Europea dei Diritti Umani. La diretta applicabilità dei regolamenti e il loro carattere vincolante per i Paesi membri priva questi ultimi di ogni potere discrezionale in ordine alla loro trasposizione; tale meccanismo, espressione dell'obbligo di leale cooperazione di cui all'art. 10 Tce, si rende necessario alla tenuta dell'intero ordinamento comunitario. Per la Corte Edu ne consegue che, in presenza di normative con tali caratteristiche (diretta applicabilità e mancanza di potere discrezionale), non possa essere invocata la responsabilità per violazione della Cedu delle singole autorità nazionali, prive di autonomia decisionale. Si badi bene, gli Stati non vengono esonerati dalla responsabilità per eventuali violazioni della Cedu per il solo fatto di agire in adempimento di normative sovranazionali, tuttavia vi è un'attenuazione del controllo esercitato dalla Corte europea circa la conformità della condotta degli organi statali alla Convenzione. Tale attenuazione, inoltre, è subordinata alla sussistenza di una condizione, quella della cd. "**protezione equivalente**": la Corte precisa che il principio enunciato può valere fintanto che i Paesi membri adeguino le proprie normative a un ordinamento sovranazionale (il riferimento è ovviamente alla Ce) che garantisca un livello di protezione dei diritti umani equivalente a quello proprio del sistema Cedu. L'ordinamento Ce, ad avviso dei giudici strasburghesi, offre siffatte garanzie (tale affermazione è supportata da una dettagliata analisi dell'evoluzione del diritto comunitario in materia di diritti umani). Vero è che l'accesso alla Corte di Giustizia del Lussemburgo è precluso ai ricorsi individuali, a differenza di quanto avviene in seno alla Cedu. Tuttavia, prosegue il ragionamento della Corte, nel suo complesso il cittadino ha ugualmente a disposizione adeguati strumenti di tutela giurisdizionale: il rinvio pregiudiziale ex art. 234 Tce, il giudizio di responsabilità extracontrattuale ex artt. 235 e 288 Tce, e, soprattutto, i rimedi approntati dai singoli ordinamenti nazionali. Di conseguenza, conclude la Corte, si deve presumere che l'operato delle autorità statali sia conforme alla Cedu ogni qual volta esse non facciano altro che dare corretta attuazione agli obblighi sovranazionali di derivazione comunitaria. Tale presunzione non è assoluta bensì relativa, e può essere superata solo dimostrando una **manifesta carenza** dell'ordinamento Ce nella tutela dei diritti garantiti dalla Convenzione.

Per i motivi esposti, stimando che l'ordinamento comunitario fornisca un livello di tutela dei diritti umani **equivalente** a quello della Convenzione, ritenendo inoltre che nel caso di specie non fosse emersa nessuna carenza manifesta nel sistema di protezione dei diritti umani, la Corte, all'unanimità, rigetta nel merito il ricorso della *Bosphorus Airways*.

Opinioni separate

Sebbene la decisione della Corte sia presa all'unanimità, alcuni giudici hanno ritenuto opportuno esternare le proprie opinioni "concorrenti".

Opinione concorrente dei giudici Rozakis, Tulkens, Traja, Botochaurova, Zagrebelsky e Garlicky

Con la prima opinione concorrente si sottolinea il rischio dell'eccessiva astrattezza del criterio dell'"insufficienza manifesta" ai fini del superamento della presunzione di protezione equivalente. Meglio sarebbe stato, a parere di questo gruppo di giudici, enunciare dei criteri concreti ai quali ancorare il giudizio di comparazione tra i sistemi Cedu e Ce nei vari settori di tutela dei diritti umani. In tale opinione, inoltre, non si condivide il giudizio di equivalenza tra il sistema giurisdizionale proprio della Cedu, il cui perno centrale è costituito dai ricorsi individuali, e il sistema di protezione

affidente alla Comunità Europea, giacché scarsi sono gli strumenti giurisdizionali offerti direttamente ai cittadini dal diritto comunitario. I giudici Rozakis, Tulkens, Traja, Botochaurova, Zagrebelsky e Garlicky invitano infine a non abbassare il livello di guardia, onde evitare che il criterio della “presunzione di protezione equivalente” non finisca per diventare il grimaldello per la creazione, a livello europeo, di un doppio sistema di protezione dei diritti umani, uno a livello comunitario e l’altro a livello convenzionale, con standard di garanzie non uniformi.

Opinione concorrente del giudice Ress

Anche il giudice Ress esterna perplessità in ordine al criterio dell’“insufficienza manifesta” della tutela, auspicando che non venga interpretato in maniera tale da impedire l’analisi caso per caso delle ipotesi di violazione della Convenzione. Alcune critiche sono riservate anche al principio di “presunzione di protezione equivalente”: il giudice Ress giudica forzato il giudizio di equivalenza tra i due sistemi giurisdizionali, considerata l’importanza, per il sistema Cedu, del mezzo giurisdizionale del ricorso individuale, del tutto assente nel sistema Ue. In questa opinione è espresso infine l’auspicio dell’adesione della Ue alla Convenzione, in modo tale da semplificare i rapporti tra i due ordinamenti sovranazionali europei estendendo anche sulle normative comunitarie la giurisdizione della Corte di Strasburgo in materia di diritti umani.

Informazioni aggiuntive

- **Tipo di decisione:** Sentenza (Merito)
- **Emessa da:** Grande Camera
- **Stato convenuto:** Irlanda
- **Numero ricorso:** 45036/98
- **Data:** 30.06.2005
- **Articoli:** 1 prot. I, 35
- **Op. separate:** Sì