

## CASO BOSPHORUS

### *Il fatto:*

- Nell'aprile 1992, la Bosphorus, compagnia aerea turca, stipula un contratto di noleggio per quattro anni di due aeromobili con la JAT, compagnia aerea di bandiera jugoslava.
- Nel maggio 1993, uno dei due aeromobili noleggiati viene sequestrato mentre si trovava in territorio irlandese dalle autorità locali, in applicazione dell'art. 8 del Regolamento comunitario n. 990/93 che recepiva le sanzioni imposte da una Risoluzione ONU dell'aprile 1993 a carico della Repubblica federale di Jugoslavia, Serbia e Montenegro. In particolare tale art. 8 prevedeva che gli Stati membri dell'Unione europea potessero sequestrare aeromobili la cui partecipazione di maggioranza fosse detenuta da una persona fisica o giuridica jugoslava.
- La Bosphorus promuove ricorso contro il sequestro dinanzi all'Alta Corte di Dublino. Durante la controversia viene accertato che il contratto di noleggio era stato stipulato con l'assoluta buona fede di entrambi i contraenti (peraltro la Risoluzione ONU che il Regolamento andava a recepire era successiva di un anno rispetto alla data di conclusione del contratto). Il tribunale dichiara nel giugno 1994 inapplicabile alla fattispecie il Regolamento comunitario e dunque annulla il sequestro.
- Il Ministro impugna la decisione dell'Alta Corte di fronte alla Corte Suprema irlandese, chiedendo la conferma del sequestro.
- Nel 1995 la Corte Suprema solleva dinanzi rinvio pregiudiziale ex art. 234 CE alla Corte di giustizia perché chiarisca l'esatta portata dell'art. 8 del regolamento comunitario in questione e dunque la sua applicabilità al caso di specie. In particolare viene paventata una possibile lesione di diritti fondamentali della Bosphorus (proprietà, libertà di iniziativa economica) qualora il sequestro fosse confermato.

*Sentenza della Corte di giustizia del 30 luglio 1996, causa C-84/95, Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS c. Minister for Transport, Energy and Communications e al.*

### Questione pregiudiziale:

“Se l'art. 8 del Regolamento (CEE) del Consiglio 26 aprile 1993, n. 990, debba essere interpretato nel senso che si applica a un aeromobile in cui la partecipazione maggioritaria, o comunque di controllo, sia detenuta da un'impresa avente sede nella Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e 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.”

### Soluzione della Corte:

“L'art. 8 del regolamento CEE del Consiglio 26 aprile 1993, n. 990, relativo agli scambi tra la Comunità economica europea e la repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro), si applica a un aeromobile appartenente a un'impresa stabilita nella Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro) o operante a partire dal territorio di questa, anche nel caso in cui il proprietario abbia concesso a nolo l'aeromobile per quattro anni ad un'altra impresa che non è

stabilita in tale Repubblica né opera a partire dal suo territorio e nella quale la partecipazione di maggioranza o di controllo non è detenuta da una persona fisica o giuridica stabilita in tale Repubblica o operante a partire dal suo territorio.”

In particolare in relazione alla sospetta lesione di diritti fondamentali, la Corte osserva che (punti 19-26):

19. La Bosphorus Airways fa valere in secondo luogo che interpretare l’art. 8, c. 1, del regolamento n. 990/93 nel senso che un aeromobile che viene utilizzato e gestito in forza di un contratto di noleggio da un soggetto non stabilito nella Repubblica federale di Jugoslavia e non operante a partire dal territorio di questa deve comunque essere posto sotto sequestro in quanto appartenente a una persona giuridica con sede nella suddetta Repubblica, lederebbe i suoi diritti fondamentali, segnatamente il diritto al rispetto dei suoi beni e la sua libertà di esercizio di un’attività commerciale, nella misura in cui avrebbe per effetto quello di distruggere e annientare la sua attività di noleggio di aerei e di organizzazione di viaggi.

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

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

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

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

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

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

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

- A seguito della sentenza della Corte di giustizia, la Corte Suprema irlandese accoglie il ricorso del Ministro confermando il sequestro.
- Il 25 marzo 1997 la Bosphorus presenta ricorso contro l'Irlanda di fronte alla Corte europea di Strasburgo, asserendo la lesione dell'art. 1 Protocollo 1 Cedu che tutela il diritto di proprietà.

*Sentenza della Corte europea dei diritti (Grande Camera) del 30 giugno 2005, Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS c. Irlanda (Ricorso n. 45036/98)*

Problema dell'ammissibilità del ricorso:

137. Nel presente caso non è in discussione il fatto che l'atto impugnato dal ricorrente, la detenzione dell'aeromobile noleggiato per un certo periodo di tempo, sia stato compiuto dalle autorità dello Stato convenuto all'interno dei suoi confini a seguito di una decisione di sequestro da parte del Ministro irlandese dei Trasporti. In tali circostanze, la compagnia ricorrente, in quanto destinataria dell'atto impugnato, ricade sotto la "giurisdizione" dello Stato irlandese, con la conseguenza che il suo ricorso contro tale atto è compatibile *ratione loci, personae e materiae* con le previsioni della Convenzione.

144. [...] La Corte nota che il punto di partenza essenziale del ricorrente si basa sul fatto che non vengono contestate le previsioni del Regolamento in quanto tale, ma piuttosto la loro esecuzione.

145. Una volta adottato, il Regolamento CE n. 990/93 aveva "portata generale" ed era "obbligatorio in tutti i suoi elementi" (art. 189, ora 249 CE), così da applicarsi a tutti gli Stati membri, nessuno dei quali poteva legittimamente dissociarsi dalle sue disposizioni. In più la sua "diretta applicabilità" non era, e secondo l'opinione della Corte non poteva essere, in questione. [...]

147. La Corte concorda anche con il governo irlandese e con la Commissione europea sul fatto che la Corte Suprema irlandese non aveva una reale discrezionalità di giudizio, né prima né dopo il suo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, per le ragioni qui sotto esposte.

In primo luogo, non essendoci rimedi giurisdizionali interni contro la sua decisione, la Suprema Corte doveva sollevare rinvio pregiudiziale, secondo il dettato dell'art. 177 (ora 234) CE e secondo la giurisprudenza CILFIT della Corte di giustizia: la risposta alla questione interpretativa che è stata posta alla Corte di giustizia non era chiara; la questione era di importanza essenziale per il caso; e non c'erano precedenti decisioni della Corte di giustizia sul punto.

In secondo luogo, la decisione della Corte di giustizia era vincolante per la Corte Suprema.

In terzo luogo, la decisione della Corte di giustizia è stata effettivamente determinante per il procedimento interno nel presente caso.

148. Per queste ragioni, la Corte ritiene che l'impugnata interferenza nei diritti fondamentali non era il risultato dell'esercizio di un potere discrezionale da parte delle autorità irlandesi, ma è piuttosto riconducibile al rispetto da parte dell'Irlanda dei suoi obblighi giuridici derivanti dal diritto comunitario.

#### Quanto al merito del ricorso: se il sequestro fosse giustificato

##### a. L'approccio generale da adottare

149. La Corte deve determinare se sia stato effettuato un giusto bilanciamento fra le esigenze dettate dall'interesse generale e l'interesse individuale della compagnia oggetto della misura. Nell'operare un tale bilanciamento, lo Stato gode di un ampio margine di apprezzamento relativamente ai mezzi scelti e alla questione circa il se le conseguenze siano giustificate nell'interesse generale allo scopo di raggiungere l'obiettivo perseguito.

150. La Corte considera evidente che l'interesse generale perseguito dall'azione impugnata sia il rispetto degli obblighi giuridici che discendono dall'appartenenza dell'Irlanda alla Comunità europea.

Questo è un interesse legittimo di importanza considerevole. La Convenzione deve essere interpretata alla luce di tutte le regole e i principi rilevanti di diritto internazionale applicabili nelle relazioni fra le parti contraenti, fra cui esiste la regola *pacta sunt servanda*. La Corte ha anche più volte riconosciuto l'importanza crescente della cooperazione internazionale e del conseguente bisogno di assicurare il funzionamento specifico delle organizzazioni internazionali. Tali considerazioni sono cruciali per un'organizzazione sovranazionale come la Comunità europea. Questa Corte ha conseguentemente accettato che il rispetto del diritto comunitario da parte di una Parte contraente costituisca un obiettivo legittimo di interesse generale che ricade all'interno del significato dell'art. 1, Protocollo 1 Cedu.

151. La questione è dunque se, e se sì in quale misura, un tale rilevante interesse generale di rispetto degli obblighi comunitari possa giustificare l'impugnata interferenza da parte dello Stato con il diritto di proprietà del ricorrente.

152. La Convenzione, da un lato, non impedisce alle Parti contraenti di trasferire poteri sovrani a un'organizzazione internazionale (o sovranazionale) a fini di cooperazione in certi settori di attività. Inoltre, per quanto titolare di tali poteri sovrani trasferiti, quell'organizzazione non è in sé responsabile delle procedure e delle decisioni dei suoi organi di fronte alla Convenzione fintantoché non è Parte contraente.

153. D'altro canto, è stato anche accettato che una Parte contraente sia responsabile ex art. 1 Cedu di tutti gli atti e le omissioni dei suoi organi a prescindere dal fatto che l'atto o l'omissione in questione sia una conseguenza del diritto interno o della necessità di rispettare obblighi giuridici internazionali. L'art. 1 non fa distinzioni quanto al tipo di regola o di misura interessata e non esclude alcun settore della "giurisdizione" delle Parti contraenti dal controllo in base alla Convenzione.

154. Nel conciliare entrambe queste posizioni e quindi nello stabilire la misura in cui un'azione statale possa essere giustificata dal suo rispetto con gli obblighi che derivano allo Stato dalla sua appartenenza a un'organizzazione internazionale cui esso abbia trasferito parte dei suoi poteri sovrani, la Corte ha riconosciuto che l'assolvere completamente gli Stati contraenti da qualunque forma di responsabilità di fronte alla Convenzione nelle aree interessate da un tale trasferimento di poteri sarebbe incompatibile con lo scopo e l'obiettivo della Convenzione: le garanzie della

Convenzione potrebbero essere escluse o limitate a piacimento così privandola del suo carattere perentorio e minando la natura pratica ed effettiva delle sue salvaguardie. Si ritiene dunque che lo Stato mantenga la sua responsabilità di fronte alla Convenzione rispetto alla partecipazione a trattati successivi all'entrata in vigore della Convenzione.

155. Nell'opinione della Corte gli atti statali adottati per rispettare tali obblighi giuridici sono giustificati fintantoché l'organizzazione in questione è ritenuta proteggere i diritti fondamentali, con riguardo alle garanzie sostanziali offerte e ai meccanismi per controllare la loro osservanza, in un modo che possa essere considerato almeno equivalente a quello fornito dalla Convenzione. Per "equivalente" la Corte intende "comparabile": ogni pretesa a che la tutela dell'organizzazione sia "identica" andrebbe contro l'interesse della cooperazione internazionale perseguito. Comunque una tale valutazione di equivalenza non può essere definitiva ed è suscettibile di essere rivista alla luce di qualsiasi significativo mutamento intervenuto nella protezione dei diritti fondamentali.

156. Se una tale equivalente protezione si ritiene offerta dall'organizzazione, la presunzione sarà che lo Stato non si è allontanato dai requisiti della Convenzione quando non ha fatto altro che dare esecuzione a obblighi giuridici che discendono dalla sua appartenenza all'organizzazione. Comunque una siffatta presunzione di equivalenza può essere confutata se, nelle circostanze di un caso particolare, si ritiene che la protezione dei diritti della Convenzione sia manifestamente insufficiente. In tali casi, l'interesse della cooperazione internazionale sarebbe superato dal ruolo della Convenzione quale "strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo".

157. Invece, uno Stato resta pienamente responsabile di fronte alla Convenzione per tutti gli atti che cadono al di fuori dei suoi obblighi giuridici internazionali in senso stretto. [...]

158. Poiché l'atto impugnato esprimeva solo il conformarsi da parte dell'Irlanda ai suoi obblighi derivanti dalla sua appartenenza alla Comunità europea, la Corte esaminerà ora se ci sia la presunzione che l'Irlanda nell'adempiere tali obblighi abbia rispettato i requisiti della Convenzione e se una tale presunzione debba essere confutata nelle circostanze del presente caso.

#### b. C'era una presunzione di conformità alla Convenzione al tempo dei fatti?

159. La Corte ha già descritto le garanzie dei diritti fondamentali della Comunità europea che governano gli Stati membri, le istituzioni comunitarie insieme con le persone fisiche e giuridiche. [Sintesi dell'evoluzione della Corte di giustizia e delle modifiche apportate ai Trattati in tal senso].

160. Comunque l'effettività di tali garanzie sostanziali dei diritti fondamentali dipende dai meccanismi di controllo vigenti per assicurare l'osservanza di tali diritti.

161. La Corte ha già sopra richiamato la giurisdizione della Corte di giustizia [...]

162. E' vero che l'accesso individuale alla Corte di giustizia ai sensi del Trattato è limitato: gli individui non hanno *locus standi* ex artt. 169 e 170 (ora 226 e 227); il loro diritto di agire ex artt. 173 e 175 (ora 230 e 232) è limitato così come lo è conseguentemente quello ex art. 184 (ora 241); ed essi non possono agire contro altri privati.

163. Cionondimeno resta vero che i ricorsi di fronte alla Corte di giustizia da parte delle istituzioni comunitarie degli Stati membri costituiscono un importante controllo di conformità con le norme comunitarie a vantaggio indiretto dei singoli. Essi possono anche fare richiesta di risarcimento danni dinanzi alla Corte di giustizia nei casi di responsabilità extracontrattuale delle istituzioni.

164. Inoltre è soprattutto attraverso i giudici nazionali che il sistema comunitario fornisce un rimedio ai singoli contro uno Stato membro o un altro privato per il mancato rispetto del diritto comunitario. Alcune previsioni del Trattato configuravano sin dal principio un ruolo complementare dei giudici nazionali nei meccanismi di controllo comunitario, in particolare l'art. 189 (la nozione di diretta applicabilità, oggi 249) e l'art. 177 (il rinvio pregiudiziale, oggi 234). È stata poi l'evoluzione operata dalla Corte di giustizia di importanti principi, quali il primato del diritto comunitario, l'effetto diretto, l'effetto indiretto e la responsabilità dello Stato che hanno di molto ampliato il ruolo dei giudici nazionali nel dare efficacia al diritto comunitario e alle sue garanzie dei diritti fondamentali.

[...] Bisogna inoltre ricordare che i giudici nazionali operano in sistemi giuridici in cui la Convenzione è stata incorporata, sia pur con gradi differenti.

165. In tali circostanze, la Corte ritiene che la protezione dei diritti fondamentali da parte del diritto comunitario possa essere considerata, e sia stata al tempo dei fatti, "equivalente" a quella del sistema Convenzione. Di conseguenza sorge la presunzione che l'Irlanda non si sia allontanata dai requisiti della Convenzione quando ha dato esecuzione agli obblighi giuridici derivanti dalla sua appartenenza alla Comunità europea.

c. Una tale presunzione deve essere confutata nel presente caso?

166. La Corte ha avuto riguardo alla natura dell'interferenza, all'interesse generale perseguito dal sequestro e dal regime sanzionatorio e al giudizio della Corte di giustizia (alla luce del parere dell'Avvocato generale), un giudizio cui la Corte Suprema irlandese era obbligata a conformarsi. Ritiene evidenti che non ci fossero disfunzioni dei meccanismi di controllo dell'osservanza dei diritti della Convenzione.

Nell'opinione della Corte quindi, non si può dire che la protezione dei diritti del ricorrente sia stata manifestamente insufficiente con la conseguenza che la presunzione del rispetto della Convenzione da parte dello Stato convenuto non è stata confutata.

Conclusioni ex art. 1, Protocollo 1

167. Ne consegue che il sequestro dell'aeromobile non ha prodotto una violazione dell'art. 1, Protocollo 1 Cedu.