

vatore di tale delega e del precedente che essa avrebbe potuto costituire per eventuali altri accordi successivi⁶.

Nel suo parere n. 1/76 del 26 aprile 1977, la Corte di giustizia delle Comunità europee ha anzitutto rilevato che «il regime previsto dal progettato accordo... ha lo scopo di risanare la situazione economica dei trasporti fluviali in una regione geografica in cui i trasporti effettuati per via navigabile interna hanno particolare importanza», inserendosi così senza dubbio «come un elemento di rilievo, nella politica comune dei trasporti, la cui instaurazione rientra nell'azione comune della Comunità... come definita nell'art. 3 del trattato CEE». Inoltre, la Corte ha chiarito che «il fondamento giuridico necessario per l'istituzione del regime prospettato» risiede nell'art. 75 il quale affida al Consiglio il compito di stabilire le norme comuni da applicare ai trasporti internazionali (§ 1). Tuttavia, la Corte ha precisato che in tale ambito «l'adozione di norme comuni in forza dell'art. 75» non ha consentito di «raggiungere pienamente l'obiettivo perseguito» in quanto «alla navigazione sulle principali arterie in questione» partecipano anche navi battenti bandiera di uno Stato che non è membro della Comunità, la Svizzera, per la quale vige «in forza di strumenti internazionali di vecchia data, il regime della libertà di navigazione». Motivo per cui è stato necessario, ha affermato la Corte, «associare la Svizzera al prospettato regime mediante un accordo internazionale» (§ 2).

Riguardo alla stipulazione del suddetto accordo, la Corte ha ribadito che, nonostante tale competenza non sia espressamente prevista dal trattato, essa «può non soltanto essere attribuita espressamente dal trattato, ma può altresì derivare implicitamente dalle sue disposizioni» sottolineando in particolare che «ogniqualevolta il diritto comunitario abbia attribuito alle istituzioni della Comunità determinati poteri sul piano interno, onde realizzare un certo obiettivo, la Comunità è competente ad assumere gli impegni internazionali necessari per raggiungere tale obiettivo, anche in mancanza di espresse disposizioni al riguardo» (§ 3). Tra l'altro, la Corte ha chiarito che tale conclusione si impone, non limitandosi tuttavia solo a tale ipotesi, «in tutti i casi in cui i poteri inerenti alla competenza interna siano stati già esercitati al fine di adottare provvedimenti destinati all'attuazione delle politiche comuni». Inoltre, anche nel caso in cui «i provvedimenti comunitari di carattere interno siano adottati solo in occasione della stipulazione e dell'attuazione dell'accordo internazionale... la competenza ad impegnare la Comunità nei confronti degli Stati terzi» deriva comunque, a giudizio della Corte, «implicitamente, dalle disposizioni del trattato relative alla competenza interna, nella misura in cui la partecipazione della Comunità all'accordo internazionale sia, come nel caso in esame, necessaria alla realizzazione di uno degli obiettivi della Comunità» (§ 4). La Corte ha pertanto concluso che il progetto di accordo non fosse compatibile con il Trattato CEE.

97. Decisione della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo del 12 dicembre 2001 nel caso *Bankovic e altri c. Belgio e 16 altri Stati contraenti*.

I ricorrenti, cittadini della Repubblica Federale di Jugoslavia, avevano accusato diciassette Stati parti della Convenzione europea sui diritti umani e membri della NATO

⁶ In *Raccolta*, 1977, pp. 741-762.

(Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Spagna, Turchia e Ungheria) di aver violato, tra gli altri, l'art. 2 della Convenzione europea, che tutela il diritto alla vita, in occasione del bombardamento compiuto nel corso della « guerra del Kosovo » del 1999⁷ contro la stazione televisiva di Stato in cui avevano perso la vita i loro familiari, i quali, al momento dell'esplosione, erano al lavoro nell'edificio che ospitava la stazione. A loro giudizio, in particolare, la Convenzione europea doveva ritenersi applicabile in quanto i familiari deceduti erano « soggetti alla giurisdizione », ossia al « controllo effettivo » secondo la giurisprudenza seguita dalla Corte europea fino ad allora, degli Stati accusati ai sensi dell'art. 1 della Convenzione stessa⁸.

Nella sua decisione del 12 dicembre 2001, la Corte europea dei diritti umani era chiamata anzitutto a stabilire se il bombardamento del Kosovo del 1999 ricadesse « entro la giurisdizione » degli Stati contraenti ai sensi dell'art. 1 della Convenzione europea. A tale riguardo, la Corte ha ricordato che « la Convenzione deve essere interpretata alla luce delle regole stabilite nella Convenzione di Vienna del 1969 » (§ 55). La Corte pertanto ha proceduto ad accertare il senso ordinario della frase « entro la giurisdizione » alla luce del contesto, dell'oggetto e dello scopo della Convenzione europea dei diritti umani, nonché di « qualsiasi prassi successivamente osservata nell'applicazione del trattato attraverso la quale si sia formato un accordo delle parti in materia di interpretazione », come previsto rispettivamente nell'art. 31, par. 1, e nell'art. 31, par. 3, lett. b), della Convenzione di Vienna del 1969 (§ 56). Inoltre, riguardo alla regola di interpretazione contenuta nell'art. 31, par. 3, lett. c), la Corte ha ricordato che « i principi sottostanti la Convenzione [europea] non possono essere interpretati e applicati nel vuoto » e dunque, nell'esaminare le questioni concernenti la giurisdizione, la Corte « deve prendere in considerazione ogni regola pertinente del diritto internazionale » e di conseguenza « stabilire la responsabilità degli Stati in conformità dei principi del diritto internazionale che regolano la materia pur tenendo conto del carattere particolare della Convenzione, strumento di protezione dei diritti dell'uomo ». In altri termini, secondo la Corte, « la Convenzione deve essere interpretata, per quanto possibile, in armonia con gli altri principi di diritto internazionale, di cui essa fa parte » (§ 57). La Corte ha peraltro ricordato che « anche i lavori preparatori possono essere consultati al fine di confermare il senso risultante dall'applicazione dell'articolo 31 della Convenzione di Vienna del 1969 » o « di determinare il senso quando l'interpretazione data in conformità di detto articolo lascia il senso "ambiguo o oscuro" » o anche « conduce a un risultato che è "manifestamente assurdo o irragionevole" ». La Corte ha considerato altresì « il commento della CDI [Commissione del diritto internazionale] sul rapporto tra le regole di interpretazione codificate negli articoli 31 e 32 [della Convenzione di Vienna] » (§ 58).

Riguardo al senso ordinario dei termini che figurano nell'articolo 1 della Convenzione, la Corte ha ritenuto che « dal punto di vista del diritto internazionale pubblico, la competenza giurisdizionale di uno Stato sia principalmente territoriale ». Ad avviso della Corte infatti, « se il diritto internazionale non esclude un esercizio extraterritoriale da parte di uno Stato della sua giurisdizione, gli elementi ordinariamente richiamati per

⁷ *Infra*, § 287.

⁸ In *RDI*, 2002, pp. 193-212.

fondare tale esercizio (in particolare la nazionalità, la bandiera, le relazioni diplomatiche e consolari, l'effetto, la protezione, la personalità passiva e l'universalità) sono, come norma generale, definiti e limitati dai diritti territoriali sovrani degli altri Stati interessati» (§ 59). Così, ad esempio, secondo la Corte, la competenza di uno Stato ad esercitare la sua giurisdizione sui propri cittadini all'estero «è subordinata alla competenza territoriale di tale Stato e di altri Stati». Inoltre, ha proseguito la Corte, «uno Stato non può concretamente esercitare la sua giurisdizione sul territorio di un altro Stato senza il consenso, l'invito o l'acquiescenza di quest'ultimo, a meno che il primo non sia uno Stato occupante, nel qual caso può esercitare la sua giurisdizione in quel territorio, almeno per alcuni aspetti» (§ 60). La Corte ha dunque affermato che «l'articolo 1 della Convenzione [europea] debba considerarsi nel senso di riflettere tale nozione ordinaria ed essenzialmente territoriale della giurisdizione degli Stati» osservando altresì che gli altri titoli di giurisdizione sono «eccezionali e richiedono una giustificazione speciale, in funzione delle circostanze di specie» (§ 61).

Secondo la Corte inoltre, la prassi seguita dagli Stati contraenti nell'applicazione della Convenzione dal momento della sua ratifica mostra come «essi non si siano assunti una responsabilità extraterritoriale in contesti analoghi a quello del presente caso». Infatti, in tutti i casi in cui gli Stati contraenti hanno partecipato, sin dalla loro ratifica della Convenzione, ad un certo numero di missioni militari che li hanno condotti a compiere atti extraterritoriali (in particolare nel Golfo, in Bosnia-Erzegovina e nella Repubblica Federale di Jugoslavia), «nessuno di essi ha mai indicato mediante la notifica di una deroga a titolo dell'articolo 15 della Convenzione che considerasse che gli atti extraterritoriali implicassero l'esercizio di un potere di giurisdizione ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione». Le deroghe esistenti, ha proseguito la Corte, «sono state notificate dalla Turchia e dal Regno Unito relativamente ad alcuni conflitti interni... e la Corte non vede alcun elemento che le permetta di accogliere la tesi dei ricorrenti secondo la quale l'articolo 15 copre l'insieme delle situazioni di "guerra" e di "urgenza", sia all'interno che all'esterno del territorio degli Stati contraenti». Di conseguenza, l'articolo 15 deve leggersi, a giudizio della Corte, «alla luce della limitazione di "giurisdizione" enunciata all'articolo 1 della Convenzione» (§ 62).

La Corte ha infine ritenuto che la conclusione raggiunta trovasse una «chiara conferma» nei lavori preparatori della Convenzione, i quali rivelano che il comitato di esperti intergovernativo sostituì i termini «residenti sul loro territorio» con le parole «soggetti alla loro giurisdizione» proprio «al fine di estendere l'applicazione della Convenzione alle persone che, senza risiedere, nel senso giuridico del termine, sul territorio di uno Stato si trovino comunque sul territorio di tale Stato». Tuttavia la Corte ha sottolineato di non voler interpretare la disposizione in questione «unicamente in conformità dei lavori preparatori», considerati non «decisivi», ma piuttosto una «conferma non equivoca del senso ordinario dell'articolo 1 della Convenzione che ha già identificato (articolo 32 della Convenzione di Vienna)». D'altra parte, è fermamente radicato nella sua giurisprudenza, secondo la Corte, il principio secondo cui la Convenzione, quale «strumento vivente», va interpretata «alla luce delle condizioni attuali» (§§ 63-65).

Sulla questione più specifica della giurisdizione, la Corte ha dichiarato che «in conformità della nozione essenzialmente territoriale di giurisdizione, la Corte ha ammesso soltanto in circostanze eccezionali che gli atti degli Stati contraenti compiuti o aventi effetti al di fuori del loro territorio possano costituire un esercizio della loro giurisdizione ai

sensi dell'articolo quali l'estradizione sollevare un problema (art. 5 e/o 6) e quindi (§ 68). Pertanto ricorso extra-territoriale è stato ammesso sul territorio e dei suoi consensi, dell'invio dei poteri pubblici, stando che «d'altro lato uno Stato della sua agenti diplomatici stione o di navi ba il diritto internazio e definito l'esercizio zione» (§ 73).

Alla questione si non erano soggette ne di ordine pubblico ma di protezione risposto che il pro colare della Convenzione protezione degli e venzione, è di assi. Inoltre, ha proseguito che rifiuti di ammettere lo scopo di ordine essenzialmente regionale che non fornisce un to sistema» (§ 80). bilaterale operante più particolarmente non appartiene la applicata dappertutto. Corte ha così con unale tra le persone tanto di ritenere c deceduti potessero tra-territoriale in

sensi dell'articolo 1 della Convenzione» (§ 67) evocando come esempi «situazioni nelle quali l'estradizione o l'espulsione di una persona da parte di uno Stato contraente può sollevare un problema rispetto agli articoli 2 e/o 3 (o, eccezionalmente, rispetto agli articoli 5 e/o 6) e quindi impegnare la responsabilità dello Stato a titolo della Convenzione» (§ 68). Pertanto risulta dalla giurisprudenza della Corte «che il riconoscimento dell'esercizio extra-territoriale della giurisdizione ad opera di uno Stato contraente è eccezionale: è stato ammesso soltanto quando lo Stato convenuto, attraverso il controllo effettivo del territorio e dei suoi abitanti all'estero in seguito ad un'occupazione militare o in virtù del consenso, dell'invito o dell'acquiescenza del governo locale, ha assunto l'insieme o alcuni dei poteri pubblici spettanti normalmente alle prerogative di quest'ultimo» (§ 71), precisando che «d'altro canto si incontrano altri casi di esercizio extra-territoriale da parte di uno Stato della sua competenza negli affari che riguardano atti compiuti all'estero da agenti diplomatici o consolari, o a bordo di aeromobili immatricolati nello Stato in questione o di navi battenti la sua bandiera» e che «in tali specifiche situazioni, è chiaro che il diritto internazionale consuetudinario e disposizioni convenzionali hanno riconosciuto e definito l'esercizio extra-territoriale da parte dello Stato interessato della sua giurisdizione» (§ 73).

Alla questione sollevata dai ricorrenti per cui «una decisione che affermasse che essi non erano soggetti alla giurisdizione degli Stati accusati contrasterebbe con la missione di ordine pubblico della Convenzione e lascerebbe una problematica lacuna nel sistema di protezione dei diritti dell'uomo istituito dalla Convenzione» (§ 79), la Corte ha risposto che il proprio obbligo al riguardo «consiste nel tener conto della natura particolare della Convenzione, strumento costituzionale di un ordine pubblico europeo per la protezione degli esseri umani, e il suo ruolo, come si ricava dall'articolo 19 della Convenzione, è di assicurare che le Parti contraenti rispettino *gli impegni* da esse assunti». Inoltre, ha proseguito la Corte «difficilmente si può... pretendere che una decisione che rifiuti di ammettere la giurisdizione extraterritoriale degli Stati accusati misconosca lo scopo di ordine pubblico della Convenzione, che sottolinea esso stesso la vocazione essenzialmente regionale del sistema della Convenzione, o l'articolo 19 di quest'ultima, che non fornisce un chiarimento particolare del campo di applicazione territoriale di detto sistema» (§ 80). La Corte ha quindi affermato che «la Convenzione è un trattato multilaterale operante, eccetto il suo articolo 56, in un contesto essenzialmente regionale, e più particolarmente nello spazio giuridico degli Stati contraenti, al quale chiaramente non appartiene la RFY» e che la Convenzione «non ha quindi la vocazione ad essere applicata dappertutto nel mondo, pur nei confronti degli Stati contraenti» (§ 80). La Corte ha così concluso di non essere convinta «dell'esistenza di un legame giurisdizionale tra le persone che sono state vittime dell'atto incriminato e gli Stati accusati» e pertanto di ritenere che «i ricorrenti non avessero dimostrato che loro stessi e i loro parenti deceduti potessero "ricadere nella giurisdizione" degli Stati accusati a causa dell'atto extra-territoriale in questione» (§ 82).