



Approfondimenti

La Corte di Strasburgo garante del diritto comunitario

di Luisa Marin

dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale italiano e europeo

Università degli Studi di Verona

In alcune recenti decisioni la Corte di Strasburgo si è accollata l'inusuale compito di garantire la corretta applicazione del diritto comunitario nei confronti degli stati membri attraverso gli strumenti di cui dispone, ovvero l'applicazione della Convenzione di Roma del 1950 e dei suoi Protocolli addizionali. Una funzione che normalmente spetta alla Corte di giustizia e ai giudici nazionali, vede ora un nuovo protagonista: la Corte dei diritti dell'Uomo di Strasburgo, appunto.

In due pronunce recenti (sentenza 22 luglio 2003, SA Cabinet Diot et SA Gras Savoye c. France e sentenza 16 aprile 2002, SA Dangeville c. France) la Corte di Strasburgo ha accertato la violazione della Convenzione causata da una non corretta interpretazione e applicazione di alcune direttive comunitarie da parte della Francia. Le sociétés anonymes che hanno presentato ricorso lamentavano in particolare di essere state indebitamente sottoposte a tassazione IVA per l'attività da loro esercitata- si trattava di compagnie di mediazione assicurativa- nonostante l'esenzione loro esplicitamente accordata da una disposizione comunitaria dotata di effetto diretto.

La disciplina normativa, costituita dalla direttiva n. 77/388 del Consiglio, meglio nota come Sesta direttiva, il cui fine era di disciplinare in modo uniforme la base imponibile ai fini dell'IVA, esentava dall'imposta sul valore aggiunto l'attività di mediazione assicurativa con una disposizione espressa, l'art. 13 B a). Tuttavia la Francia, non avendo portato a termine le necessarie riforme legislative, aveva continuato a percepire l'IVA anche dalle società che non erano tenute a pagarla in base a disposizioni chiare, precise e incondizionate. Invano i ricorrenti avevano adito le vie interne di ricorso; i giudici di merito nonché il Conseil d'Etat infatti avevano sistematicamente lasciate insoddisfatte le loro pretese circa la restituzione dell'imposta indebitamente pagata. Negando qualsivoglia possibilità da parte della direttiva di dispiegare il benché minimo effetto diretto nei confronti dei singoli, la suprema magistratura amministrativa d'oltralpe azzerava di fatto decenni di giurisprudenza comunitaria, dichiarando a più riprese che gli stati sono gli unici destinatari della direttiva ed unicamente sulla loro sfera giuridica essa può dispiegare effetti.

La situazione dal punto di vista del diritto comunitario era ben delineata, e la Corte di Strasburgo l'ha ricostruita con precisione: forte del suo primato rispetto al diritto di origine nazionale (Costa c. ENEL), il diritto comunitario conferisce ai singoli dei diritti allo stesso modo in cui crea dei doveri; gli stati non possono misconoscere i diritti che





L'ordinamento comunitario conferisce loro, per il motivo che la Corte di giustizia ha reinterpretato il concetto dell'effetto diretto proprio del diritto internazionale classico, nella duplice lettura di sanzione nei confronti degli stati inadempienti, ma allo stesso tempo di arricchimento del patrimonio giuridico dei singoli.

La Corte di Strasburgo analizza altresì la dottrina francese, significativa per la comprensione della diversa posizione delle supreme magistrature d'oltralpe, in particolare necessaria per dare ragione della forte resistenza del Conseil d'Etat ad accettare il primato del diritto comunitario come corollario dell'articolo 55 della Costituzione francese, che afferma la superiorità delle convenzioni internazionali sulle leggi, ed esercitare così un controllo di communautarité del tutto analogo a quello di costituzionalità. Questa non è altro che una emblematica dimostrazione dell'importanza della collaborazione tra giudici comunitari e "giudici comuni" per la costruzione da parte dei primi dei "principi di costituzionalizzazione" del diritto comunitario, che non potrebbero mai divenire effettivi senza la collaborazione dei giudici nazionali. Nessuna teoria, nessuna arditezza della Corte di giustizia avrebbe dispiegato la benché minima conseguenza pratica senza la collaborazione dei giudici degli stati membri, che invece si è ampiamente verificata grazie, soprattutto, allo strumento del rinvio pregiudiziale, che ha permesso loro di interloquire direttamente con i giudici comunitari (Cartabia-Weiler).

La sentenza in esame affascina anche per la consapevolezza con cui la Corte di Strasburgo interpreta il diritto comunitario, che non è considerato semplicemente alla stregua del diritto interno, ma più correttamente nella sua interazione con questo. I giudici europei dei diritti umani hanno agito, in via diretta, per il rispetto della fonte di cui essi sono i custodi, ma in via indiretta hanno ripristinato la forza dell'effetto diretto del diritto comunitario in casi in cui i giudici nazionali ne avevano negato l'operatività. La Corte in sostanza (ri)conosce e rafforza la specificità del diritto comunitario alla luce del diritto interno e del diritto internazionale, allo stesso modo in cui l'ha costruito il giudice comunitario (Andriantsimbazovina).

La Corte di Strasburgo riesce a far percepire questo effetto perché è un giudice "del caso concreto": non risolve questioni interpretative poste da altri giudici; non controlla la compatibilità di ipotetici atti da lei creati con norme base di trattati fondativi. A Strasburgo si applica la Convenzione a casi portati alla sua conoscenza attraverso il meccanismo del ricorso diretto. Ma era davvero necessario in questi casi ricorrere a Strasburgo? Quale altro strumento avrebbe potuto essere azionato in alternativa da parte delle imprese ricorrenti davanti ai giudici comunitari? Non certo quello del ricorso per annullamento ex art. 230, 4, TCE, che, oltre ad avere per oggetto solo atti comunitari, presenta dei requisiti processuali alquanto restrittivi. Forse avrebbero potuto sollecitare un intervento della Commissione in vista di un ricorso





per infrazione ex art. 226 TCE, ma con quali risultati ? Non per la restituzione delle ingenti somme di denaro versate ormai più di vent' anni fa !

È così che, una volta che la Corte di Strasburgo ha fatto chiarezza sul modo in cui il diritto comunitario interagisce con gli ordinamenti giuridici degli stati membri, può rileggere l'intera vicenda alla luce della Convenzione. Ed ha gioco facile nel farlo grazie alla sua interpretazione estensiva della nozione di "bene" ai sensi dell' articolo 1 del Protocollo 1°. Sulla base offertale da questa disposizione, la Corte ha dato avvio ad un suo sistema di protezione di diritti economico-sociali. La sua nozione di "bene" comprende, oltre ad ipotesi d' indennizzo per pregiudizi subiti dai singoli al loro diritto di proprietà, anche diritti di credito contro l' amministrazione del fisco; la medesima nozione viene altresì estesa alla materia delle pensioni, offrendo così protezione a diritti appartenenti al novero dei diritti sociali, attraverso dei diritti di credito. Il primo protocollo viene tendenzialmente a coprire con la sua tutela ogni diritto a contenuto patrimoniale. Questa tecnica di interpretazione estensiva e creativa dei diritti protetti dalla Convenzione non è inusuale per la Corte di Strasburgo. Basti pensare che nella giurisprudenza l' articolo 8 della CEDU, dedicato al rispetto della vita privata e familiare, costituisce anche il fondamento per la protezione del diritto alla salute e per la protezione dell' ambiente.

Nelle sentenze in commento la Corte Europea dei Diritti Umani non si è

sottratta dall' analizzare la "convenzionalità" del comportamento della Francia, nonostante la normativa che qualificava il pagamento dell' IVA come indebito fosse di origine comunitaria. Del resto, come avrebbe potuto la Corte sottrarsi all' esame della questione per il solo motivo che la fonte non era di origine nazionale? Avrebbe forse potuto dichiararne l' incompatibilità *ratione materiae*? L' ormai inesistente Commissione europea dei diritti dell' uomo aveva fatto prova di un certo self-restraint iniziale (*Confédération française démocratique du travail c. Comunità europea, D. Dalfino c. Belgio e Comunità europea, M. & Co. c. Repubblica Federale di Germania*), rifiutando di sottoporre al controllo di compatibilità con la Convenzione misure derivanti dall' ordinamento giuridico comunitario. È solamente negli ultimi anni che la Corte sembra aver intrapreso un altro cammino. Con la sentenza *Cantoni c. Francia* del 15 novembre 1996, cioè di pochi mesi successiva al parere negativo 2/94 della Corte di giustizia sull' adesione della Comunità europea alla CEDU, la Corte ha affermato con *obiter dictum* che, benché una norma interna riprenda pedissequamente il contenuto di una direttiva, non per questo si sottrae all' applicazione della Convenzione. In altre parole la Corte detta un messaggio chiaro, sia nel senso che gli stati non possono invocare l' adempimento di altri obblighi internazionali per giustificare il mancato rispetto della Convenzione, sia nel senso che la Corte non è disposta a tollerare violazioni della Convenzione per il solo fatto che la norma lesiva è di origine





comunitaria. Sembra quasi dare un monito circa l'importanza degli obblighi assunti dagli stati, non solo nei confronti dell'ordinamento comunitario, ma anche del sistema della CEDU. Nella successiva sentenza *Matthews c. Regno Unito*, la Corte ha messo in gioco la responsabilità di uno stato per violazione dell'art. 3 del Protocollo 1°, sulle libere elezioni a scrutinio segreto per la scelta del corpo legislativo, per il fatto che a Gibilterra non si eleggevano rappresentanti per il Parlamento Europeo. Anche in questo caso la Corte, quasi riprendendo l'obiter dictum della giurisprudenza *Cantoni*, ha ricordato come gli atti comunitari non sono sottoposti in quanto tali al controllo della Convenzione; tuttavia i diritti in essa garantiti devono continuare ad essere assicurati, dal momento che il trasferimento di competenze ad "organizzazioni internazionali" – così la Corte di Strasburgo ha definito l'ordinamento comunitario – non fa venir meno la responsabilità degli stati membri.

Si deve ricordare tuttavia che sin dalla giurisprudenza più risalente gli organi della Convenzione hanno più volte analizzato il diritto comunitario ad integrazione della legislazione interna, comprendendo in tale nozione anche gli elementi normativi di origine comunitaria applicabili al caso concreto. Analogamente è accaduto nelle sentenze dei mediatori assicurativi.

Senz'altro l'adozione della Carta dei diritti fondamentali, che ha duplicato in sostanza la CEDU, e il suo legame con il futuro trattato costituzionale, in discussione in questo frangente storico-politico, dovrebbero

sollecitare un rafforzamento del sistema di protezione dei diritti fondamentali nell'ordinamento delle Dodici Stelle. Anche se il rischio di una certa marginalizzazione del sistema CEDU è percepibile, vi è un elemento importante che non deve essere trascurato: non esiste ad oggi nell'ordinamento dell'Unione europea uno strumento come il ricorso diretto; i giudici non sono facilmente accessibili in via diretta. Non lo sono per gli atti comunitari, come non lo sono per la tutela di una violazione tutto sommato "banale" come quella compiuta dal Consiglio di Stato francese. Pertanto la Corte di Strasburgo potrà ancora giocare un ruolo importante anche per assicurare il rispetto del diritto comunitario, soprattutto in casi, come quelli illustrati, dove non c'è stata affatto collaborazione tra i giudici, e dove i notevoli "inconvenienti" economici subiti dai singoli hanno dato modo alla Corte di Strasburgo di dimostrare la sua duttilità, offrendo una "doppia protezione": ai diritti fondamentali, ma anche al rispetto delle peculiarità dell'ordinamento comunitario.

(Articolo pubblicato su "Quaderni costituzionali" n. 4/2003).





Fonti e riferimenti

Commissione europea

Consiglio dell'Unione europea

Corte di Giustizia delle Comunità europee

Banca Centrale Europea

Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita di lavoro

Rappresentanza a Milano della Commissione europea

Rappresentanza in Italia della Commissione Europea

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea

Doc@Hand

Diritto & Diritti

Ansa

Europalex.it

Il Sole 24 ore.com

Centro di Documentazione Europea
Università degli Studi di Verona – Dipartimento di Studi Giuridici

Direttrice : Prof.ssa Donata Gottardi
Collaboratore : Dott.ssa Isolde Quadranti

Via C. Montanari, 9
37122 Verona
Tel. 0458028847
Fax 0458028846
Posta elettronica isolde.quadranti@univr.it

Pagina Internet <http://www.univr.it/europa>
Il portale europeo dell'Università di Verona

Le informazioni contenute in questa newsletter sono soggette ad una clausola di esclusione di responsabilità, ad un avviso relativo il Copyright ed alle norme in materia di protezione dei dati personali.

