



UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE OSSERVATORIO EUROPA

L'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo

Le questioni *in itinere*.

I. Introduzione; II. La Bozza di Accordo di adesione; III. La CEDU nel sistema delle Fonti; IV. Dei rapporti tra le Corti EDU e CGUE; V. Conclusioni.

I. Introduzione

L'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione dei diritti dell'uomo è un tema dibattuto in dottrina da più di trent'anni ma, solo dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, sono state fornite le basi legali e le modalità per l'adesione.

Data di avvio della complessa procedura è il 26 maggio 2010, quando il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa conferì mandato *ad hoc* al Comitato direttore in Materia dei Diritti Umani del Consiglio d'Europa (CDDH) che a sua volta istituì un gruppo informale di 14 membri (7 provenienti dagli Stati membri dell'UE e 7 dagli Stati non membri dell'UE) scelti per competenza ed esperienza, al fine di elaborare, con l'Unione, lo strumento giuridico necessario per aderire alle CEDU.

Tra il 2010 e il 2011 tale gruppo intrattenne plurimi negoziati con la Commissione europea e le Alte parti contraenti della CEDU, vale a dire gli Stati membri del Consiglio d'Europa, inclusi i 28 Stati dell'Unione Europea, sino a raggiungere, il 5 aprile 2013, un'intesa preliminare su una bozza di adesione.

Le successive tappe, regolate dall'art. 218 TFUE, che stabilisce il protocollo procedurale di adesione, prevedono che la conclusione dell'accordo sull'adesione dell'Unione alla Convenzione, venga presa dal Consiglio con una decisione all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo ed entri in vigore a fronte dell'approvazione degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali.



II. La Bozza di Accordo di adesione.

L'Unione, al pari delle altre Parti Contraenti, sarà tenuta ad eleggere un proprio giudice (Art. 6 B.A.) nonché a votare nel Comitato dei Ministri nell'esercizio delle sue funzioni di supervisione sull'esecuzione delle sentenze della Corte e sulle altre decisioni che concludono i relativi ricorsi (Art. 7 B.A.). A tal proposito, l'aspetto più dibattuto nell'ultima fase dei negoziati di adesione riguarda proprio la conservazione dell'efficacia del procedimento di supervisione delle condanne. Infatti, per evitare che l'UE, in seno al Comitato dei Ministri (28 Stati membri + l'Unione su 48 Alte Parti Contraenti) possa indebitamente dominare le decisioni di quest'organo in materia di esecuzione, è stata allegata alla B.A. una bozza di emendamento del Regolamento del Comitato che prevede nuove maggioranze qualificate per le decisioni.

Realizzare in concreto l'adesione della UE alla CEDU significa porre le sue istituzioni nella medesima posizione degli Stati aderenti alla Convenzione, di modo che dinanzi ad un'esatta applicazione da parte di uno Stato membro di un atto europeo contrario alla CEDU possa ritenersi responsabile anche l'Unione.

Ciò che appare di semplice comprensione relativamente al rapporto squisitamente procedurale, diventa alquanto complicato se si cerca di armonizzare la nuova modalità di ricorso con la tutela effettiva esperibile da uno Stato nei confronti dell'Unione.

Il pericolo risiede nell'evidente difficoltà di contemperare l'insieme degli interessi del *acquis communautaire* affinché la natura dell'Unione sia presa nel debito conto senza che il sistema di tutela uniforme dei diritti dell'uomo in Europa ne risulti snaturato.

Cercando di esemplificarne la fisiologia, occorre prendere in esame la posizione dell'individuo verso uno Stato e quella dello Stato verso la UE.

Dopo aver esperito ricorso alla Corte di Giustizia dell'UE (art. 263, 2 TFUE) per l'emissione di atti in contrasto con il Trattato (ciò che per il cittadino europeo significherebbe rispettare il dettato di cui all'art. 35 CEDU), allo Stato membro dovrebbe essere garantita la possibilità di ricorrere alla Corte Europea per i diritti dell'Uomo contro l'Unione Europea.

Ora, a ben vedere, i ricorsi esperibili da uno Stato, non si esauriscono qui. Infatti, quest'ultimo, senza esaurire i gradi di giudizio interni, può avvalersi del ricorso interstatale alla CEDU ai sensi



dell'art. 33 della Convenzione, anche quando – ad adesione avvenuta – l'inosservanza della Convenzione sia da imputare alla Parte Contraente quale l'Unione Europea.

A tali conclusioni pone però un freno l'interpretazione della clausola di salvezza degli artt. 344 TFUE e 55 CEDU inserita nell'art. 5 B.A¹. In ossequio all'art. 3 del Prot. 8 UE, che vieta effetti modificativi sull'art. 344 TFUE per via di norme di adesione, verrebbe in tal modo impedito il ricorso dello Stato alla CEDU dopo la procedura *ex art.* 263 TFUE. Al contrario, l'Unione non vedrebbe applicarsi l'art. 344 TFUE (che si riferisce ai soli "Stati membri"), trovandosi a poter intraprendere il ricorso alla Corte di Giustizia *ex art.* 258 TFUE, nonché l'art. 33 CEDU con il ricorso interstatale alla Corte Edu². Va da sé l'apparente disparità di trattamento poiché lo Stato parte dell'UE vede precluso il ricorso alla CEDU dopo aver esperito ricorso alla CGUE diversamente da quanto concesso alla UE.

Beninteso, non è difficile scorgere la pretesa della UE a mantenere intatta la propria autonoma individualità – evidentemente non supportata da ragioni di ordine sistematico – che, lungi dall'essere espressione di quel sistema integrato tra UE e Convenzione, risulta appesantire ulteriormente la procedura a scapito dell'interesse individuale.

Cercando di definire le conseguenze dirette relative all'adesione della UE alla CEDU in materia di rispetto dei diritti umani, va innanzitutto sottolineato come, a seguito di detto accesso, l'UE sarà assoggettata al controllo di conformità dei suoi atti da parte della CEDU³.

In primo luogo va preso in considerazione l'assunto dell'art. 6.3 TUFUE, così come novellato dal Trattato di Lisbona. Esso afferma che i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione arricchiti e integrati dalle tradizioni costituzionali degli Stati parte della UE fanno parte del diritto dell'Unione

¹ Si intenda Bozza di accordo dell'Adesione dell'Unione Europea alla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo.

² Guarino G., *L'adesione della Ue alla Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo e la Costituzione Italiana*, in *Grotius*, numero speciale 2011 – Soveria Manuelli, Rubettino -cit., pg. 31.

³ Queste le affermazioni dei Presidenti della Corte Edu e della CGUE: CDDH-UE(2011) 03) "As a result of that accession, the acts of the EU will be subjected, like those of the other High Contracting Parties, to the review exercised by de ECHR in the lights of the rights guaranteed under the Convention".



in quanto principi generali di diritto dell'Unione⁴, prevalenti sul diritto interno degli Stati membri, e, considerata la potestà interpretativa ultima delle norme della *Convenzione* in capo alla CEDU⁵, appare verosimile ritenere che la medesima logica si applichi alla nuova parte contraente, l'UE. Tanto per fare un esempio, si determinerebbe tra lo Stato e la UE la medesima relazione tra un individuo e uno Stato parte della *Convenzione* derivandone, dunque, come già accennato precedentemente, la possibilità di instaurare ricorso individuale nonché interstate contro quest'ultima. Il problema sarà verificare in che modo, una volta rinvenuta una ipotetica normativa UE contrastante con la *Convenzione*, si possa provvedere alla modifica della disposizione illecita, così come attualmente avviene attraverso la nostra Corte Costituzionale.

Prima ancora di esaminare nello specifico i possibili risvolti relativi al sistema delle fonti, vale la pena di indugiare ancora sulla analisi operata dalla miglior dottrina⁶ relativamente alle norme già in vigore sin dalla ratifica del Trattato di Lisbona.

Sebbene per la *Convenzione* l'adesione della UE tecnicamente non sia ancora avvenuta, dato che l'art. 59 della *Convenzione*, frutto del Protocollo 14, si limita a stabilire che l'UE può aderire alla *Convenzione* (e dunque, fino ad adesione effettiva, dal punto di vista normativo per quella *Convenzione* nulla formalmente cambia), non così, però, accade per la UE, dove le norme adottate e già in vigore, con il trattato di Lisbona, incidono fortemente sul contenuto dei diritti e degli obblighi degli Stati membri, degli individui che ad essi fanno capo e, infine, della stessa UE.

L'art. 6 del TFUE, in questo senso, è decisivo dato che in esso non ci si limita a "prevedere" l'adesione: mentre da un lato vi si afferma che l'UE aderisce (n. 2 dell'art. 6), con il n. 1 dell'art. 6, si introducono formalmente e immediatamente nel trattato le norme della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea conferendo ad esse pari valore rispetto al trattato stesso, con la conseguenza che, per effetto della disposizione di cui all'art. 52.3 della Carta, che obbliga ad

⁴ Ianniello Saliceti A., *Il significato delle tradizioni costituzionali comuni nell'Unione Europea*, in G. ROLLA, *Il sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali e il rapporto tra le giurisdizioni*, Milano (Giuffrè) 2010, cit. p. 139 ss.

⁵ Esaustivamente esplicito dalla nostra Corte Cost. nelle recenti sentenze 311 e 317/09 e 113/11.

⁶ G. Guarino, tra gli altri: *Costituzione italiana e adesione della Ue alla Cedu*, in rivista Grotius/ 2012; *L'adesione della Ue alla Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo e la Costituzione Italiana* in Consulta online 2011.



interpretare la Carta stessa in modo coerente alla Convenzione, dette norme sono già parte del sistema giuridico dell'UE; dall'altro lato, si aggiunge anche (art. 6.3) che i principi della Convenzione, in quanto tali, unitamente a quelli costituzionali degli Stati parte della UE, determinano la formazione di principi generali di diritto dell'Unione⁷.

Ebbene, se nella precedente versione (Nizza 2001) l'art. 6.2 stabiliva che l'UE «rispetta i diritti fondamentali» garantiti dalla *Convenzione*, nella versione di Lisbona il testo dell'art. 6.3 afferma che i «diritti fondamentali garantiti ..., fanno parte» del diritto dell'UE. Ciò posto, quei diritti sono ormai, fin dal momento dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, parte integrante del diritto dell'Unione che non si limita dunque a rispettarli e quindi ad applicarli, così come sono nel loro sistema, ma li *inserisce nel proprio sistema giuridico come parte integrante di esso*⁸.

Considerando dunque il disposto normativo dell'art. 6.3 quale norma di rinvio mobile alla Convenzione nel sistema dell'UE, verrebbe a determinarsi, in buona sostanza, un sistema complesso “di natura costituzionale” formato appunto dai principi generali di diritto della UE, e cioè quelli Convenzionali coordinati con quelli della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea⁹.

III. La CEDU nel sistema delle fonti post adesione all'UE.

Val bene ora soffermarsi su alcune riflessioni di ordine sistematico, per brevità trattate solo marginalmente, circa il rango che verrebbe ad assumere la Convenzione stessa tra le fonti sul versante interno/europeo.

Si tratterebbe per l'appunto dell'adesione di una Organizzazione internazionale ad un trattato internazionale determinando l'obbligo in capo ad essa, esattamente come qualunque altro Stato membro, alla realizzazione dei diritti e al rispetto delle procedure derivanti dalla Convenzione. Ci troveremmo quindi innanzi ad un trattato cui la stessa Unione sarebbe formalmente vincolata e,

⁷ G. Guarino, *L'adesione della Ue alla Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo e la Costituzione Italiana*, in *Grotius*, numero speciale 2011 – Soveria Manuelli, Rubettino - cit. pagg. 33 e ss.

⁸ G. Guarino, *supra* nota 7, cit. pag 33.

⁹ Cit. G. Guarino, *supra* nota 8, cit. pag. 34.



pertanto, in palese contrasto con l'orientamento adottato nelle c.d. “sentenze gemelle” nn. 348 e 349 del 2007 – nonché dalle sent. 311 e 317 del 2009 della Corte Cost. – che hanno attribuito un rango privilegiato al diritto dell'Unione europea rispetto a quello della CEDU, qualificata come fonte interposta tra Costituzione e leggi ordinarie¹⁰. In tale ottica è necessario ricordare come gli accordi internazionali conclusi secondo le procedure di cui all'art. 218 TFUE costituiscono un'ulteriore fonte di norme per l'ordinamento dell'Unione e, dal momento in cui entrano in vigore sul piano internazionale, diventano parte integrante dell'ordinamento. Non è da escludere, pertanto, che la stessa Carta dei diritti fondamentali assuma, ex art. 53.3, il ruolo di passepartout della CEDU nel nostro ordinamento consentendole di acquisire valore di fonte di immediata applicabilità, in ragione del fatto che alla stessa l'art. 6, par. 1 TFUE attribuisce il medesimo valore giuridico dei trattati.

Non manca chi, invece, associandosi alla giurisprudenza costituzionale,¹¹ esclude che, con ogni evidenza, la Carta costituisca uno strumento di tutela dei diritti fondamentali oltre le competenze dell'Unione Europea, come del resto ha reiteratamente affermato la Corte di giustizia, sia prima che dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Presupposto di applicabilità della Carta di Nizza è, dunque, che la fattispecie sottoposta all'esame del giudice sia disciplinata dal diritto europeo – in quanto inerente ad atti dell'Unione, ad atti e comportamenti nazionali che danno attuazione al diritto dell'Unione, ovvero alle giustificazioni adottate da uno Stato membro per una misura nazionale altrimenti incompatibile con il diritto dell'Unione – e non già come sole norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto.

¹⁰ Tizzano A., *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2010, cit. p. 127 che riprende talune sentenze sul punto: CGUE, 11.9.2007, causa C- 431/05, *Merck Genéricos*.

¹¹ Sent. Corte Cost. n. 80/2011, punto 5.5 “in sede di modifica del Trattato si sia inteso evitare nel modo più netto che l'attribuzione alla Carta di Nizza dello “stesso valore giuridico dei trattati” abbia effetti sul riparto delle competenze fra Stati membri e istituzione dell'Unione. L'art. 6, paragrafo 1, primo alinea, del Trattato stabilisce, infatti, che “le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati”. (...) I medesimi principi risultano, peraltro, già espressamente accolti dalla stessa Carta dei diritti [art. 51]”.



A tal proposito merita di essere ricordata la giurisprudenza amministrativa¹² italiana che, sebbene disattesa, sembra oggi ritenere che le norme della Convenzione siano, per così dire, “Unitarizzate” e ciò in ragione del fatto che la norma CEDU, in quanto norma pattizia, andrebbe ad integrare il primo comma dell’art. 117 Cost. con tutte le conseguenze che ne deriverebbero, ivi incluse quelle di cui all’art. 27 della Convenzione di Vienna sui trattati, inerente il rispetto degli stessi.

In particolare il giudice amministrativo osserva come il riconoscimento dei diritti fondamentali sanciti dalla CEDU, in quanto principi interni al diritto dell’Unione, dispiegano un immediato effetto sull’intero ordinamento nazionale ai sensi dell’art. 10 Cost. – norma che consente l’introduzione delle norme generali di diritto internazionale nel diritto interno – da cui deriverebbe l’immediata disapplicazione della norma generale interna, senza dover passare per un previo accertamento di legittimità costituzionale.

A tal riguardo, vanno considerate anche le sentenze della Consulta che, in punto di diritto, disegnano un distinto *iter* di attuazione delle disposizioni pattizie della Convenzione: in particolare, la sentenza n. 311/09 che, in caso di contrasto tra norme, escludendo l’operatività del rinvio alla norma internazionale, opta per il controllo di legittimità costituzionale della disposizione interna, non recependo dunque, attraverso l’art. 117, primo comma Cost., quel condensato di norme di derivazione convenzionale e non.

Tuttavia, va dato atto che le intenzioni sinora manifestate dalla politica europea appaiono sottendere, a buon diritto, ad una cessione di sovranità in favore della “Grande Europa”. Per questo appare discutibile il *restraint* da parte delle Corti apicali.

¹² Consiglio di Stato 02.03.2010 n. 1220, che afferma al n. 5 della motivazione: “ciò posto in questa fase del giudizio, la Sezione deve fare applicazione dei principi sulla effettività della tutela giurisdizionale, desumibili dall’art. 24 della Costituzione e degli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (divenuti direttamente applicabili nel sistema nazionale a seguito della modifica dell’art. 6 del Trattato, disposta dal Trattato di Lisbona) (entrato in vigore il 1° dicembre 2009); sul punto anche: T.a.r Lazio sez. 2, 18.05.2010 n. 11984: punto 13.



IV. Dei rapporti tra la Corte EDU e CGUE.

Vanno ora analizzati taluni aspetti pratici che involgono il rapporto tra le due Corti europee che, in buona sostanza, sono relativi al potere di interpretazione della Corte di Giustizia sul diritto dell'Unione¹³.

La struttura del sistema giurisdizionale dell'UE prevede basicamente che, allorquando un atto dell'Unione è messo in discussione, un organo giurisdizionale dell'Unione possa essere adito al fine di effettuare un controllo interno (*internal review*). Tale disposizione, proprio al fine di un diretto coordinamento tra Corti, viene richiamata dall'art. 3 B.A. e si sceglie inequivocabilmente di postulare la reprimenda CEDU ad un controllo interno della disposizione qualora la stessa Corte di Giustizia non abbia avuto modo di pronunciarsi sulla compatibilità con i diritti fondamentali di una norma di diritto UE oggetto di giudizio innanzi la Corte di Strasburgo¹⁴.

Non poche perplessità si intravedono in questo schema: apparentemente solo un ordinamento che permetta un sistema di ricorso alla Corte Edu contro un atto d'origine comunitaria attraverso il filtro della Corte di Giustizia, garantirebbe il genuino vaglio di quest'ultima sugli atti europei di cui si paventi un contrasto con la CEDU.

Tuttavia, lo schema dell'art. 3, così come ipotizzato nella B.A., appare, sotto mentite spoglie, un tardivo ricorso diretto o pregiudiziale alla Corte di Giustizia non coltivato *ab illo tempore* dallo Stato d'appartenenza. Una formula che, per la conformazione che sembra assumere nello schema europeo di salvaguardia dei diritti, non solo fondamentali, andrebbe ad incidere notevolmente, nella scelta del singolo individuo, sulla scelta di instaurare un giudizio innanzi alla Corte Edu piuttosto che innanzi alla Corte UE, con le relative implicazioni che comporterebbe: istruzione, tempistica e soddisfazione economica.

¹³ Gordillo Perez L., *Un paso más hacia la estabilización de las relaciones...*, cit., pg. 201. "Permitir que un Estado miembro de la Ue pudiera presentar una demanda contra la propia UE en el sistema del Convenio casaría difícilmente con el monopolio de jurisdicción que reclama el TJ sobre al Derecho de la UE e, incluso, con su propio estatus".

¹⁴ Comunicazione congiunta dei Presidenti delle Corti EDU e CJUE del 2011 "...a procedure should be put in place, ...would ensure that the CJEU may carry out an internal review before the ECHR carries out external review"., cit. pag. 2, in www.curia.europa.eu.



Come consiglia la miglior dottrina¹⁵ sul punto, sarà necessario distinguere tra atti ad effetto indiretto, contro i quali – oltre al ricorso interstatale, ove ammesso – l'individuo dovrebbe poter ricorrere contro lo Stato e quindi alla CEDU, indipendentemente da un passaggio attraverso la CGUE in via pregiudiziale, ed atti ad effetto diretto, in cui l'individuo soddisferebbe la richiesta dell'art. 35 CEDU solo agendo direttamente presso la CGUE.

Volendo prescindere dall'inquadramento dottrinale¹⁶ del ricorso pregiudiziale alla Corte di Giustizia operato dal giudice nazionale quale esperimento di natura interna, la *ratio* che sottende alla virtuosa analisi delle disposizioni interne risiede non solamente nel favorire il dialogo tra Corti nazionali e sovranazionali ma sostanzialmente opera nell'interesse della più alta tutela dei diritti espressi nella Convenzione.

V. Conclusioni.

Il quadro appare essere alquanto articolato e composito. Se, per un verso, si mira ad aumentare il livello di protezione dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione, dando loro un ricorso avanti alla Corte di Strasburgo quando l'azione dell'Unione sia ritenuta lesiva di tali diritti, per altro verso, si tende a mantenere una certa autonomia della Corte di Giustizia riuscendo difficilmente a poter parificare il livello di protezione dell'Unione con quello nazionale, già influenzato dalla giurisprudenza di Strasburgo.

Tutt'altro che facile sarà il compito di assicurare la coerenza del diritto UE con i diritti fondamentali, se non si aggredisce frontalmente la struttura architettonica dell'UE mediante l'introduzione di un effettivo controllo esterno sul rispetto dei diritti fondamentali da parte delle sue istituzioni.

Ad oggi si sono tenute le udienze del 5 e 6 maggio 2014 per l'esame delle norme e il parere della Corte sulla bozza di Accordo sulla adesione della UE alla CEDU è ancora pendente.

¹⁵ Lucia De Micco, *Adesione dell'UE alla Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo*, in Rivista n. 3/2012 dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti.

¹⁶ Sul punto si vedano le motivazioni espresse negli scritti di J.P. Jacqué e Florence Benoît-Rohmer riprese poi dal Prof. Gordillo Perez L. *ut supra* nota 15.