

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

Stefania Benetton*

1. Il lungo percorso verso l'adesione

All'esito di un dibattito durato quasi quarant'anni, il Trattato di Lisbona ha espressamente sancito la centralità del rispetto dei diritti fondamentali nell'azione dell'Unione Europea, conferendo valore vincolante alla Carta dei diritti fondamentali e prevedendo l'adesione dell'UE alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Si tratta di un passo decisivo per garantire il rispetto dei «valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello stato di diritto», il cui ruolo ispiratore è ora riconosciuto dal Preambolo del Trattato sull'Unione Europea, come modificato dal Trattato di Lisbona.

L'adesione completa idealmente il lungo percorso attraverso il quale la CE/UE, originariamente sprovvista di competenza in materia e orientata al perseguimento di obiettivi di integrazione soprattutto economica, ha progressivamente affermato e riconosciuto la centralità dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario, quale condizione di legalità degli atti emanati dalle proprie istituzioni. Già alla fine degli anni Settanta, infatti, la Commissione aveva avvertito la necessità di accompagnare lo sviluppo delle competenze dell'Unione con l'introduzione di maggiori garanzie a favore dei cittadini:

* *Dottore di ricerca in Diritto pubblico comparato e dell'Unione Europea, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università di Udine.*

¹ *Memorandum sull'adesione delle Comunità alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, in «Bollettino delle Comunità Europee», supplemento n. 2, 1979.*

The European Community has an increasing number of direct legal relations with individuals. Its activities no longer only concern a certain number of economic categories – such as farmers or professional importers and exporters – but also each individual citizen. It is, therefore, not surprising to see today a demand expressed for the powers which belong to the Community to be counterbalanced by their formal subjection to clear and well-defined fundamental rights¹.

Per rispondere a questa esigenza di bilanciamento e legittimazione dell'azione comunitaria, secondo la Commissione, non vi era altra strada che l'immediata adesione dell'Unione alla CEDU, seguita, eventualmente, dall'elaborazione di un proprio catalogo di diritti fondamentali, sull'esempio dei *bill of rights* delle moderne democrazie costituzionali. Una spinta fondamentale, in tal senso, giungeva anche dalle corti supreme degli Stati membri, chiamate a valutare il rapporto tra diritto comunitario e legislazione nazionale, a individuarne la collocazione nella gerarchia delle fonti, e a indagare la compenetrazione tra sovranità nazionale e comunitaria. Nel 1974, ad esempio, la Corte costituzionale tedesca, nella famosa sentenza *Solange I*, aveva tracciato un chiaro collegamento tra primazia del diritto comunitario e riconoscimento dei diritti fondamentali. La Corte si era riservata il diritto di valutare la compatibilità del diritto comunitario con i diritti fondamentali salvaguardati dalla Costituzione tedesca, e prometteva di farlo sino a che il processo di integrazione non fosse stato portato a compimento con l'adozione di un catalogo di diritti fondamentali, comparabile a quello presente nella Costituzione tedesca.

Nonostante il crescente dibattito sull'opportunità di garantire la tutela dei diritti fondamentali, l'Unione non vi aveva dato seguito intraprendendo la via dell'adesione, né ricorrendo a interventi legislativi, mal celando la propria ritrosia ad alterare i fragili equilibri sui quali l'integrazione si ergeva. A dare una risposta all'esigenza di legittimazione era stata, invece la Corte di giustizia, con il progressivo riconoscimento del ruolo dei diritti fondamentali quali principi generali del diritto.

Infatti, se all'inizio degli anni Sessanta la Corte aveva affermato la non rilevanza di tali diritti per l'ordinamento comunitario e, di conseguenza, la propria incompetenza a garantirne il rispetto², a partire dagli anni Settanta la situazione aveva iniziato a cambiare: la Corte di giustizia ha dapprima riconosciuto i diritti fondamentali in quanto provenienti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e dalla CEDU, per poi arrivare a incorporarli nell'ordinamento comunitario in quanto principi generali di diritto dell'Unione³. In questa opera di consolidamento, inoltre, la Corte di Lussemburgo ha provveduto a fare sempre maggior riferimento alla CEDU e alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo⁴.

Tale soluzione, ritenuta da alcuni una «*solution de dépannage*»⁵,

² Nelle sentenze *Stork* (*Friedrich Stork et co. c. l'Alta Autorità*, causa 1/58, 4 febbraio 1959) e *Nold* (*Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung c. Commissione*, causa 4/73, 14 maggio 1974).

³ Nella causa *Internationale Handelsgesellschaft mbH c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, causa 11/70, 17 dicembre 1970, in *Raccolta*, 1970, p. 1125.

⁴ Il primo riferimento si trova nel caso *Nold* ma si veda soprattutto il caso *Rutili* (*Roland Rutili c. Ministre de l'intérieur*, causa 36/75, 28 ottobre 1975).

⁵ R. Lecourt, *Cour européenne des Droits de l'Homme et Cour de Justice des Communautés européennes*, in F. Matscher, H. Petzold (eds.), *Protecting Human Rights: The European Dimension - Essays in Honour of G.J. Wiarda*, Köln, Heymann, 1988, pp. 335-340: p. 336.

è risultata sufficiente a lenire sia le preoccupazioni di chi desiderava garantire la protezione dei cittadini dinanzi all'azione delle istituzioni europee, che degli Stati che temevano un ulteriore accrescimento delle competenze dell'Unione a danno di quelle statali, e il rafforzamento della sovranità della prima, a scapito di quella dei secondi. Peraltro, proprio la Corte di giustizia, con il Parere 2/94, aveva posto fine al dibattito sull'adesione, affermando che la Comunità non aveva competenza per stipulare un accordo internazionale in materia di diritti fondamentali.

In ogni caso, l'importanza dell'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali all'interno della Comunità ha portato a un'esplicita menzione dell'opera della Corte di giustizia nel Trattato di Maastricht, evidenziando la necessità di adottare una Carta dei diritti fondamentali comunitaria, idonea a identificare e rafforzare quei valori considerati ispiratori dell'azione dell'Unione.

Nel 2000 l'adozione della Carta dei diritti fondamentali, in occasione del Consiglio europeo di Nizza, ha finalmente sancito il riconoscimento ufficiale del ruolo dei diritti fondamentali nell'integrazione europea, sebbene essa abbia acquisito vincolatività solo con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

I diritti tutelati dalla Carta dei diritti fondamentali sono ispirati a quelli provenienti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e a quelli tutelati dalla CEDU, sebbene la Carta comprenda al suo interno anche i diritti economici e sociali oltre a quelli civili e politici ritrovabili nella Convenzione. In tale prospettiva, si è posto il problema di coordinare due strumenti di riferimento parzialmente coincidenti che orientano la tutela dei diritti fondamentali a livello europeo. Il problema, in particolare, pare riguardare soprattutto la Corte di giustizia, che, nell'interpretazione del diritto UE, oltre a tener presente la CEDU e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, si trova a essere vincolata dalla Carta. È possibile, quindi, che in Europa si venga a creare un doppio standard di tutela degli stessi diritti, a seconda del sistema in cui vengono a essere tutelati? Se ciò si verificasse, la coerenza del sistema verrebbe a mancare, causando non solo confusione e incertezza giuridica ma anche una diminuzione dello standard di tutela a scapito dei cittadini.

Il problema delle divergenze di interpretazione dei diritti corrispondenti da parte delle Corti di Lussemburgo e Strasburgo non è, in verità, particolarmente rilevante. Se in passato si sono verificati dei casi di questo genere, le due Corti hanno provve-

⁶ Tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, le Corti di Lussemburgo e Strasburgo hanno instaurato quella che è stata definita una «diplomazia di corvetta» (*gunboat diplomacy*; cit. C. Van de Heyning, R. Lawson, *The EU as a Party to the European Convention of Human Rights: EU Law and the European Court of Justice Case Law as Inspiration and Challenge to the European Court of Human Rights Jurisprudence*, in P. Popelier, C. Van de Heyning, P. Van Nuffel (eds.), *Human Rights Protection in the European Legal Order: The Interaction Between the European and the International Courts*, Cambridge, Intersentia, 2011, pp. 37 ss.) concretizzatasi nello scambio di interpretazioni differenti degli articoli della CEDU.

⁷ Per un esempio di comparazione delle disposizioni della Carta e di quelle della CEDU, anche se riferite solo alla Carta di Nizza, si rinvia a P. Lemmens, *The Relation Between the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the European Convention on Human Rights - Substantive Aspects*, in «Maastricht Journal of European and Comparative Law», n. 8, 2001, pp. 49 ss.

⁸ Con il Trattato di Lisbona le materie nelle quali la Corte di giustizia non ha competenza risultano ridotte al minimo (si vedano nello specifico le eccezioni previste dall'art. 275 TFEU). Mentre l'impossibilità degli individui di adire la Corte di giustizia per mettere in discussione la validità e la legalità di atti giuridici dell'Unione è considerata superata grazie al meccanismo del rinvio pregiudiziale e, quindi, grazie al conferimento del compito di assicurare una protezione effettiva dei diritti dei singoli ai giudici nazionali. Per approfondimenti si vedano L. Šaltinytė, *European Union Accession to the European Convention on Human Rights: Stronger Protection of Fundamental Rights in Europe?*, in «Jurisprudencija: Jurisprudence», n. 2, 2010, pp. 182-185 e il contributo di F. Jacobs in *Expert contribution to the Report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights on the Accession of the European*

duto ad appianare le divergenze con successiva giurisprudenza⁶. Inoltre, la Carta dei diritti fondamentali e le relative Spiegazioni dispongono che i diritti contenuti in entrambi gli strumenti devono avere lo stesso significato nella Carta e nella Convenzione (art. 52.3). La CEDU, infatti, è considerata quale standard minimo di riferimento che l'Unione deve rispettare, non potendo la Carta limitare i diritti previsti dalla Convenzione (art. 53)⁷.

Tali disposizioni «ponte» tra i due strumenti, nonché la collaborazione tra le due Corti di cui si parlerà a breve, riducono al minimo le possibilità di divergenze di interpretazione dei diritti enunciati in entrambi gli strumenti e costituiscono l'unico collegamento formale esistente tra il sistema dell'Unione e quello della Convenzione, in attesa dell'adesione, che si rivela essere complementare, non alternativa, al conferimento di vincolatività alla Carta. Sebbene, alla luce delle disposizioni di coordinamento previste nella Carta, alcuni commentatori abbiano sostenuto che il sistema di protezione dei diritti fondamentali dell'Unione abbia raggiunto un sufficiente grado di maturazione e autosufficienza, con adeguate contromisure per compensare ciò che residua dell'originario deficit di protezione, rendendo così inutile l'adesione⁸, l'adesione si pone l'obiettivo fondamentale di colmare un *conspicuous gap* dell'ordinamento giuridico comunitario, consistente nel fatto che gli atti della Comunità non sono soggetti al controllo della Corte di Strasburgo (così come, invece, lo sono gli atti degli Stati membri), e la Comunità gode di una sorta di immunità dalla Convenzione⁹.

L'adesione, inoltre, dovrebbe consentire un migliore coordinamento tra i tre livelli in cui si articola, oggi, la tutela dei diritti fondamentali nell'area europea ove al livello nazionale, ove i diritti fondamentali sono iscritti nelle relative costituzioni o *bill of rights* e, pertanto, devono essere rispettati dagli Stati, si affiancano i meccanismi di tutela previsti dal Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea. Il collegamento formale tra le due Corti permetterà un coordinamento ufficiale e rappresenterà un metodo sicuro per evitare o rimediare alle residuali divergenze di giurisprudenza, favorendo una tutela sempre più coerente dei diritti fondamentali nell'area europea. Ponendo l'operato delle istituzioni dell'Unione sotto il controllo esterno della Corte di Strasburgo, l'adesione provvederà anche a risolvere definitivamente la delicata situazione di quegli Stati parti di entrambi i sistemi che, potenzialmente, potrebbero trovarsi a dover

Union/European Community to the European Convention on Human Rights, Documento dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, n. 11533, 18 marzo 2008.

⁹ *Comunicazione della Commissione sull'adesione della Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ad alcuni dei suoi protocolli*, Doc. SEC (90) 2087 definitivo, 19 novembre 1990.

¹⁰ Inoltre, finché l'Unione non aderisce alla CEDU, il ricorso dovrebbe essere promosso contro tutti i suoi Stati membri in quanto responsabili collettivamente per la violazione della Convenzione da parte delle sue istituzioni (così, tra gli altri, G. Di Federico, *Fundamental Rights in the EU: Legal Pluralism and Multi-level Protection after the Lisbon Treaty*, in G. Di Federico (ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights from Declaration to Binding Instrument*, London-New York, Springer, 2011, pp. 27 ss). Una situazione di questo tipo non è mai successa, in quanto i ricorsi presentati di fronte alla Corte dei diritti dell'uomo e concernenti suddette violazioni sono stati tutti considerati, per altre ragioni, irricevibili. Si veda ad esempio il caso *Senator Lines c. 15 Stati membri dell'Unione Europea* (Ricorso n. 56672/00, 10 marzo 2004), in cui una società tedesca sosteneva una violazione del diritto a un equo processo ex art. 6 CEDU da parte del Tribunale di primo grado e della Corte di giustizia. Tale ricorso era stato promosso contro i quindici Stati membri dell'Unione, in quanto gli Stati membri potevano essere considerati collettivamente o individualmente responsabili per la violazione della Convenzione. La Corte ha, tuttavia, giudicato il ricorso irricevibile su basi di fatto.

¹¹ In originale: *CDDH Informal Working Group on the Accession of the European Union to the Convention (CDDH-UE)*.

¹² La Commissione si è dovuta attenere a direttive negoziali come si vede dalla Comunicazione della Commissione, *European Commission Acts to Bolster the EU's System of Protecting Fundamental Rights*, IP/10/291, marzo 2010.

ottemperare a degli obblighi confliggenti. Oggi, infatti, questi ultimi rischiano di essere considerati responsabili per una violazione della CEDU rilevata nell'attuazione di un atto di diritto dell'Unione che impone un obbligo imperativo senza lasciare alcun margine di discrezione. Con l'adesione dell'UE alla CEDU, questa situazione dovrebbe essere risolta, evitando che uno Stato membro possa essere potenzialmente condannato per una violazione che, in realtà, ha origini all'interno del diritto dell'Unione e che, tra l'altro, lo Stato non ha modo di rimuovere¹⁰.

2. I negoziati e le problematiche principali

Come si è visto, il percorso verso l'adesione alla CEDU ha radici profonde, anche se il suo esordio ufficiale è coinciso con il Trattato di Lisbona. È proprio l'art. 6.2 di quest'ultimo ad aver sancito l'inizio del processo di adesione:

L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.

I negoziati tra Consiglio d'Europa e Unione Europea sono iniziati ufficialmente nel giugno 2010 con gli incontri regolari dell'*Informal Working Group* sull'adesione dell'Unione Europea, creato all'interno del *Comité Directeur pour les Droits de l'Homme* con partecipazione anche dell'Unione Europea (da ora CDDH-UE¹¹). Il gruppo, composto da quattordici esperti giuristi (metà dei quali rappresentanti gli Stati firmatari della Convenzione non appartenenti all'Unione e l'altra metà rappresentanti gli Stati firmatari e appartenenti all'Unione), dalla Commissione europea, incaricata ufficialmente dal Consiglio di condurre i negoziati in rappresentanza dell'Unione¹², e da alcuni osservatori¹³, si è incontrato regolarmente tra giugno 2010 e giugno 2011, esaminando e discutendo delle questioni giuridiche connesse all'adesione e dei profili problematici delle stesse e cercando di proporre una soluzione.

Una prima bozza di accordo di adesione è stata trasmessa al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a fine 2011 e, successivamente, i negoziati tra il CDDH e la Commissione europea sono ripresi al fine di risolvere alcune questioni importanti

su cui non si era ancora trovato un accordo. Finalmente, dopo quasi tre anni, il 5 aprile 2013 il processo di negoziazione si è concluso con la presentazione di una bozza definitiva di accordo di adesione¹⁴.

Sebbene siano già in essere delle forme di integrazione informale, considerata la posizione degli Stati membri di entrambi i sistemi e i collegamenti informali di dialogo e coordinamento che le due Corti hanno istituito, l'adesione dell'Unione Europea alla CEDU ha posto una serie di interrogativi, questioni giuridiche e ostacoli di non facile soluzione.

Il Trattato di Lisbona, infatti, oltre a formulare l'obbligo di adesione, ha disposto una serie di condizioni da rispettare: la più importante, che ha condizionato l'andamento dei negoziati, è la preservazione del sistema dell'Unione con la sua autonomia e specificità, comprese le competenze attribuite alle sue istituzioni¹⁵. Inoltre, l'adesione deve avvenire su un piano di parità con gli altri Stati. I problemi sottesi alle modalità di coordinamento tra i due diversi sistemi, discusse all'interno dei negoziati, sono risultati di difficile soluzione, a causa delle diverse necessità degli attori coinvolti e delle richieste di indipendenza e specificità avanzate dall'UE.

I negoziati si sono anche concentrati su un'altra questione fondamentale, ovvero la sottomissione dell'operato delle istituzioni dell'Unione allo scrutinio esterno della Corte di Strasburgo, le cui sentenze devono trovare esecuzione all'interno delle parti contraenti la Convenzione. Considerato quanto previsto dal Protocollo 8, la soluzione della questione di come dev'essere organizzata la relazione tra le corti di Lussemburgo e Strasburgo è risultata cruciale.

Entrambe sono, infatti, «guardiane supreme» all'interno del proprio sistema. La Corte di giustizia, in particolare, ha sottolineato sin da subito la necessità di mantenere il suo ruolo di ultima interprete del diritto dell'Unione, in accordo con quanto previsto dal Protocollo 8. Ciò implica che una palese subordinazione tra le Corti, che veda Strasburgo quale ulteriore grado di appello rispetto a Lussemburgo, non potrebbe essere accettata.

Come accennato in precedenza, le due Corti, seppur non formalmente collegate, hanno sempre manifestato una reciproca sensibilità e, a partire dal 1975, anno a cui risale il primo riferimento esplicito alla CEDU nella sentenza *Rutili*, le due corti sono vissute «*apart together*»¹⁶, stabilendo una forma di spon-

¹³ Lo status di osservatore è stato concesso, in realtà, solo al *Registry of the European Court of Human Rights and the Council of Europe's Committee of Legal Advisers on Public International Law* (CADHI).

¹⁴ Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Final Report to the CDDH, 47+1(2013)008.

¹⁵ Si veda il Protocollo 8 allegato al Trattato di Lisbona.

¹⁶ Così B. De Witte, *The Use of the ECHR and Convention Case Law by the European Court of Justice*, in Popelier, Van de Heyning, Van Nuffel (eds.), *Human Rights Protection in the European Legal Order*, cit., p. 17. Tale affermazione è riferita alla volontà, espressa dalla Corte di giustizia nel Parere 2/94, di continuare a vivere separatamente (*apart*) rispetto alla Corte di Strasburgo, pur continuando ad agire in accordo con quest'ultima (*together*). Pertanto, la Corte di giustizia continuava a cercare di organizzare una relazione tra diritto dell'Unione e Convenzione che evitasse l'estraneità tra i due sistemi e comportasse dei risvolti pratici non dissimili da quelli derivanti da una situazione ipotetica che vede l'Unione parte della Convenzione (*ibidem*, p. 18).

taneo coordinamento tramite riferimenti di giurisprudenza che cercavano di evitare discrepanze di giudicati. Ciò ha portato la Corte di Strasburgo a elaborare la cosiddetta «dottrina della protezione equivalente»¹⁷, secondo la quale si poteva presumere che l'Unione tutelasse i diritti fondamentali in maniera almeno equivalente a quella della Convenzione. Pertanto, a meno che un caso non presentasse evidenza manifesta del contrario, si poteva presumere che gli Stati dell'Unione rispettassero i diritti fondamentali nell'attuazione di obblighi imperativi di diritto dell'Unione Europea. In ogni caso, la Corte si riservava la possibilità di verificare la sussistenza dell'evidenza manifesta caso per caso e, eventualmente, non applicare il concetto di protezione equivalente e statuire diversamente¹⁸.

Sin dall'inizio dei negoziati la Corte di giustizia ha più volte manifestato¹⁹ il timore che il suo ruolo di interprete suprema di diritto dell'Unione non fosse rispettato, una volta che la possibilità di un ricorso alla Corte dei diritti dell'uomo contro un atto dell'Unione fosse stata introdotta. Infatti, la Corte di Lussemburgo esplica tale funzione principalmente attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale. Esso è obbligatorio solo per le corti nazionali di ultima istanza e la sua attivazione sfugge al controllo della Corte, pertanto è possibile che vi siano dei casi in cui una pronuncia della Corte sarebbe necessaria ma non viene richiesta. Per sua natura, quindi, il rinvio pregiudiziale non può essere definito un ricorso interno da esaurire per adire la Corte di Strasburgo.

La preoccupazione della Corte di giustizia riguardava il rischio che la Corte dei diritti dell'uomo potesse trovarsi nella situazione di giudicare riguardo alla compatibilità del diritto dell'Unione con i diritti fondamentali prima che la Corte di Lussemburgo avesse potuto pronunciarsi all'interno di un rinvio pregiudiziale. In questo caso, la sua specificità di ultima interprete del diritto UE sarebbe stata compromessa; inoltre, detta caratteristica fa parte di quelle competenze specifiche delle istituzioni che, secondo il Protocollo 8, l'adesione non deve compromettere.

La soluzione richiesta dalla Corte di giustizia stessa, incentrata sull'individuazione di una procedura che le permettesse di pronunciarsi sull'interpretazione del diritto UE prima della Corte dei diritti dell'uomo, nel caso non fosse già stato promosso un rinvio pregiudiziale, sembra essere stata accettata dai negoziatori e si iscrive all'interno di un nuovo meccanismo, il cosiddetto *co-*

¹⁷ Detta anche «dottrina Bosphorus» dal nome della celebre sentenza in occasione della quale è stata elaborata (*Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim irketi c. Irlanda*, Ricorso n. 45036/98, 30 giugno 2005).

¹⁸ Come si vede nella sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, Ricorso n. 30696/09, 21 gennaio 2011.

¹⁹ Soprattutto nel documento di riflessione della Corte di giustizia su taluni aspetti dell'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 5 maggio 2010 e nel comunicato congiunto dei Presidenti delle due Corti (*Joint Communication from Presidents Costa and Skouris*, 24 gennaio 2011).

respondent, introdotto dalla bozza di accordo al fine di permettere all'Unione di comparire in qualità di parte convenuta nei procedimenti di fronte alla Corte di Strasburgo. Tale espediente rappresenta la risposta migliore a quanto previsto dal Protocollo 8 all'art. 1(b), e cioè la creazione dei «meccanismi necessari per garantire che i procedimenti avviati da Stati non membri e le singole domande siano indirizzate correttamente, a seconda dei casi, agli Stati membri e/o all'Unione».

Questo meccanismo, che si differenzia dall'intervento di terze parti previsto dalla CEDU per la vincolatività della sentenza della Corte nei confronti del *co-respondent*, attribuisce legittimazione passiva all'Unione, consentendole di acquisire la posizione di convenuto in via principale oppure secondaria (in qualità di *co-respondent*, appunto), nel caso in cui una potenziale violazione imputata a un suo Stato membro sia in realtà riscontrabile a livello dell'Unione. Quindi, se i casi problematici precedentemente descritti, come ad esempio il caso *Bosphorus*, si ripresentassero una volta compiuto il processo di adesione, l'Unione Europea potrebbe partecipare al procedimento in qualità di secondo convenuto, al fianco dello Stato convenuto in via principale. Tale possibilità è data anche agli stati membri, nel caso l'UE sia il convenuto principale e la potenziale violazione sia riscontrabile al livello del suo diritto primario. Se la violazione dovesse essere verificata, infatti, solo gli Stati potrebbero eseguire la relativa sentenza procedendo a una modifica dei trattati. Infine, è stata anche prevista la possibilità che uno o più Stati e l'Unione Europea siano convenuti entrambi in via principale, ma solo se la violazione contestata è identica²⁰.

Se durante la prima fase dei negoziati il punto dolente del meccanismo poteva essere individuato nella volontarietà della sua attivazione (nessuna parte può, infatti, essere obbligata a diventare *co-respondent* ma può solo accettare un invito della Corte di Strasburgo o fare una richiesta in tal senso), che pareva inficiare l'effettività e l'efficacia di tutto il meccanismo, non potendo assicurare la partecipazione al procedimento dei *co-respondent* necessari, alla versione finale dell'Accordo è stata allegata, tra gli altri documenti che costituiscono il «pacchetto adesione», una bozza di dichiarazione dell'Unione nella quale essa si impegna a partecipare ai procedimenti davanti alla Corte di Strasburgo, ogniquale volta le condizioni per tale partecipazione siano soddisfatte o un invito in tal senso venga rivolto dalla Corte²¹.

²⁰ Si vedano l'Accordo di adesione e soprattutto le relative spiegazioni (*Draft Explanatory Report to the Agreement of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Doc. 47+1(2013)008). Aspetto fondamentale è, poi, anche la questione dell'attribuzione della responsabilità per gli atti considerati violativi della Convenzione nel caso della presenza al procedimento di un secondo convenuto. Per approfondimenti sul punto si rimanda a T. Lock, *Shared Responsibility after EU Accession to the ECHR Revisited*, pubblicato il 15 aprile 2013 nel sito www.sharesproject.nl.

²¹ In originale «...the European Union will ensure that it will request to become a co-respondent to the proceedings before the European Court of Human Rights or accept an invitation by the Court to that effect, where the conditions set out in Article 3 (2) of the Accession Agreement are met», Doc. 47+1(2013)008, Annex II.

In mancanza di una simile dichiarazione da parte degli Stati membri, pare rimanere incerta solo la partecipazione di questi ultimi in qualità di *co-respondent* nel caso in cui una violazione della Convenzione possa essere identificata nel diritto primario dell'Unione. Una dichiarazione di questo tipo potrebbe essere appropriata in quanto, come già esaminato, il corretto funzionamento del meccanismo, in questo caso, potrebbe essere assicurato solo dalla partecipazione di tutti gli Stati membri come *co-respondent*²².

Per quanto riguarda, poi, il rinvio tra Corti, la bozza di accordo ha previsto che nel caso in cui l'Unione partecipi al procedimento di fronte alla Corte di Strasburgo in qualità di *co-respondent*, se la Corte di giustizia non ha già avuto modo di pronunciarsi sulla compatibilità delle disposizioni di diritto dell'Unione che hanno richiesto la partecipazione dell'UE come *co-respondent* con i diritti fondamentali di cui si presume la violazione, essa potrà pronunciarsi in merito, previa sospensione del procedimento a Strasburgo. Solo dopo la pronuncia della Corte di Lussemburgo, che dovrà pronunciarsi nel minor tempo possibile ma con tempo sufficiente per permettere alle parti di presentare osservazioni, la Corte dei diritti dell'uomo potrà procedere al suo giudizio²³.

Questo rinvio tra Corti, le cui modalità sono ancora da definire, sebbene sia stato oggetto di molte critiche in quanto sembra porre l'Unione in una posizione diversa da quella degli altri Stati parte della CEDU²⁴, alle cui Corti supreme o costituzionali il rinvio non è generalmente concesso, pare essere la soluzione che più rispetta i limiti imposti dal Protocollo 8.

La Corte di giustizia rimarrà, quindi, l'ultima interprete del diritto dell'Unione, anche se il parere espresso nel rinvio non sarà vincolante per la Corte di Strasburgo, che potrà decidere caso per caso le conseguenze da trarre dalla pronuncia della Corte di Lussemburgo.

Ad ogni modo, da ciò che precede è evidente che il rapporto tra le due Corti non dovrà essere inteso in maniera di subordinazione gerarchica, che veda Strasburgo quale ulteriore grado d'appello rispetto a Lussemburgo, ma dovrà basarsi piuttosto sul concetto di specialità²⁵. La Corte di giustizia dovrà essere l'ultimo arbitro per quanto riguarda le questioni afferenti al diritto dell'Unione e alla sua interpretazione, mentre la Corte dei diritti dell'uomo fungerà da rimedio esterno e ultimo, in materia di

²² Come previsto dall'art. 3(3) della bozza finale di accordo di adesione. Si vedano anche le relative spiegazioni.

²³ La bozza di spiegazioni dell'accordo specifica, in proposito, che la Corte di giustizia non dovrà pronunciarsi in merito agli atti od omissioni lamentate dal ricorrente, ma solo sulla loro base giuridica. Inoltre, pronunciarsi in merito alla compatibilità con la CEDU del diritto UE, significa giudicare sulla validità di una disposizione contenuta in un atto delle istituzioni o sull'interpretazione di una disposizione dei trattati o di strumenti con pari valore giuridico (Doc. 47+1(2013)008, Annex V, cit., paras. 66-67).

²⁴ G. Gaja, *Accession to the ECHR*, in A. Biondi, P. Eeckhout (a cura di), *EU Law after Lisbon*, New York, Oxford University Press, 2012, p. 194.

²⁵ Tra gli altri, si veda Di Federico, *Fundamental Rights in the EU*, cit., p. 53.

diritti fondamentali, che potrà essere attivato solo nel caso in cui tutti i precedenti livelli di rimedio interni abbiano fallito. La posizione della Corte di giustizia rispetto a quella dei diritti dell'uomo, diverrà, quindi, simile a quella rivestita dalle Corti costituzionali o supreme degli Stati parte della Convenzione; con il privilegio aggiunto di potersi pronunciare in ogni caso riguardante il diritto dell'Unione, o in un rinvio pregiudiziale o durante il procedimento a Strasburgo.

Se il meccanismo appena descritto pare rispondere al bisogno di coerenza dell'intero sistema, grazie alla creazione del collegamento mancante tra UE e CEDU, dal punto di vista del ricorrente esso sembra aggiungere solo un nuovo livello di difficoltà, soprattutto a livello di tempistica. Pertanto, certa dottrina ha sostenuto, ora più che mai, l'importanza e la necessità di offrire un adeguato livello di tutela dei diritti fondamentali già a livello nazionale, ciò comportando una migliore formazione per i giudici nazionali che dovranno collocare la loro azione all'interno degli strumenti e del quadro appena descritto. In tal modo, il buon funzionamento del meccanismo del rinvio pregiudiziale verrebbe assicurato, accorciando le tempistiche e possibilmente riducendo il numero di ricorsi a Strasburgo²⁶.

Per questo motivo il ruolo degli Stati all'interno del sistema multilivello dei diritti fondamentali, di cui l'adesione rappresenta il completamento, risulta fondamentale. Sebbene spesso il loro ruolo sia sembrato quello di «vittime tra due fuochi», sottoposte agli obblighi internazionali provenienti da CEDU e UE, una volta che l'adesione sarà compiuta i giudici nazionali verranno ad assumere un ruolo fondamentale: quello di assicurare che i diritti fondamentali provenienti dalla CEDU e quelli derivanti dall'Unione siano rispettati, integrando questi strumenti per fornire la migliore protezione possibile agli individui.

Il buon funzionamento del sistema multilivello di tutela dei diritti fondamentali in Europa, oltre a beneficiare dell'adesione dell'UE alla CEDU si baserà su una «rete giurisdizionale europea» integrata²⁷.

Pertanto, per rispondere alla domanda «chi sarà l'ultimo guardiano dei diritti umani in Europa?», contrariamente a quanti hanno sostenuto che la Corte di giustizia potrà diventare un punto di riferimento sempre maggiore in tal senso, da quanto analizzato finora sembra invece che tale ruolo sarà svolto dalla Corte di Strasburgo, in quanto rimedio esterno e ultimo. Tutta-

²⁶ Difatti, sebbene un minimo rischio di divergenze tra le Corti sia sempre possibile, la correlazione ufficiale tra i sistemi presente nella Carta dei diritti fondamentali, ora vincolante, e, soprattutto, la possibilità di un controllo esterno da parte della Corte dei diritti dell'uomo, potranno probabilmente portare la Corte di Lussemburgo a prestare sempre maggiore interpretazione alla CEDU come interpretata dalla relativa Corte e a interpretare il diritto dell'Unione di conseguenza. Inoltre, le sentenze della Corte di Strasburgo saranno vincolanti anche per la Corte di giustizia.

²⁷ A. Tizzano, *Quelques réflexions sur les rapports entre les cours européennes dans la perspective de l'adhésion de l'Union à la Convention EDH*, in «Revue trimestrielle de droit européen», n. 1, 2011, p. 18.

via, pare che l'elemento più importante del complesso sistema descritto non sia chi avrà l'ultima parola, ma chi «saprà dirla meglio», offrendo la miglior tutela possibile e rimuovendo le possibili violazioni. Ancor di più dopo l'adesione, le Corti dei tre livelli di tutela dovranno, quindi, cooperare ed essere al corrente delle relative evoluzioni di giurisprudenza, al fine di offrire, appunto, la migliore protezione possibile, cercando di superare gli ostacoli di tempistiche e procedure imposti da questo complicato sistema nel miglior modo possibile.

Nonostante dopo tre anni si sia giunti finalmente a un «acceptable and balanced compromise»²⁸ sulle soluzioni da adottare per inserire un'organizzazione internazionale sui generis quale l'Unione all'interno del contesto della Convenzione²⁹, restano ancora numerosi ostacoli da superare affinché il processo sia completato.

L'entrata in vigore dell'accordo di adesione, infatti, sarà condizionata da una serie di ostacoli. In primis, l'accordo dovrà essere firmato dai 47 Stati membri del Consiglio d'Europa. In questa occasione l'Unione Europea potrà apporre delle riserve alla CEDU, qualora il diritto dell'Unione, al giorno della firma, non fosse conforme a una o più disposizioni della Convenzione.

Per quanto riguarda il processo di ratifica, il Consiglio dei Ministri dell'Unione, ex art. 218 TFUE, dovrà adottare, all'unanimità e previa approvazione del Parlamento europeo, la decisione che conclude l'accordo, dopo aver ottenuto il consenso del Parlamento europeo. Tale decisione dovrà poi essere approvata da ogni Stato membro dell'Unione. Infine, l'accordo dovrà essere ratificato da tutti gli Stati parte del Consiglio d'Europa, inclusi quelli membri dell'Unione, secondo le modalità previste dalle relative Costituzioni.

Inoltre, la possibilità prevista dall'art. 218 TFUE che alla Corte di giustizia venisse chiesto un parere sulla compatibilità dell'accordo di adesione con i trattati è stata sfruttata. Oltre a essere stato esplicitato nelle spiegazioni della bozza definitiva dell'accordo di adesione, il 4 luglio scorso la Commissione ha richiesto un Parere (2/13) alla Corte in merito alla compatibilità con i trattati del progetto di accordo di adesione. Il parere della Corte di Lussemburgo sarà fondamentale per il destino dell'accordo di adesione e del processo di adesione stesso: un eventuale esito negativo pregiudicherebbe l'entrata in vigore dell'accordo a meno che l'accordo stesso o i trattati non vengano modificati. Tuttavia,

²⁸ CDDH Report (2011) 009, 14 ottobre 2011, para. 9.

²⁹ Le questioni giuridiche e tecniche sottese all'adesione sono numerose ma, per scelta, si è voluto trattare in questa sede solamente della principale. Per una panoramica completa di tutte le questioni che hanno interessato i negoziati si veda, *inter alia*, T. Lock, *End of an Epic? The Draft Accession Agreement on the EU's Accession to the ECHR*, in «Yearbook of European Law», 2012, pp. 162-197.

questa eventualità risulta improbabile considerata l'attenzione prestata dai negoziatori alle richieste espresse dalla Corte³⁰.

Solo nel caso di una risposta affermativa, il Consiglio dei Ministri dell'Unione potrà adottare, all'unanimità, la decisione che autorizza la firma dell'accordo; parimenti, come affermato al punto 16 delle spiegazioni della bozza di accordo, a seguito del parere della Corte di giustizia e previo parere della Corte dei diritti dell'uomo e dell'Assemblea parlamentare, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa adotterà l'Accordo di adesione che dovrà essere ratificato dai 47 Stati membri del Consiglio d'Europa.

La Corte di giustizia, *in primis*, dovrà esaminare non solo l'accordo, ma un «pacchetto adesione», comprendente le bozze finali dell'accordo, delle relative spiegazioni, di un *Memorandum of Understanding*, di una dichiarazione dell'Unione e di una nuova disposizione da aggiungere al Regolamento del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e riguardante la supervisione e l'esecuzione delle sentenze in casi in cui l'Unione è parte, nonché le nuove procedure interne all'Unione che garantiranno il buon funzionamento del meccanismo (quali, ad esempio, le modalità con cui il rinvio tra le Corti dovrà essere effettuato).

Un parere negativo da parte di quest'ultima significherebbe ricominciare il processo di negoziazione quasi da zero, considerando che i punti critici su cui la Corte di Lussemburgo potrebbe non essere d'accordo sono esattamente quelli per i quali sono stati spesi i principali sforzi di negoziazione.

Nonostante le preoccupazioni manifestate da quest'ultima nel documento di maggio 2010, nonché le richieste esposte nel comunicato congiunto dei presidenti delle due Corti di gennaio 2011, siano state rispettate grazie alla previsione di un rinvio tra Corti, l'ipotesi che la Corte di Strasburgo possa non seguire l'orientamento della controparte di Lussemburgo potrebbe creare qualche disappunto.

È vero che, come si legge già nel *Draft Explanatory Report*, situazioni di questo tipo sono residuali, soprattutto se, come già sostenuto nelle Conclusioni, il sistema giurisdizionale interno all'Unione funziona correttamente. Infatti, oltre alla già sostenuta necessità di formazione dei giudici, un puntuale utilizzo dell'art. 53(3) della Carta potrebbe condurre a un'armonizzazione della giurisprudenza delle due Corti di Strasburgo e Lussemburgo.

³⁰ X. Groussot, T. Lock, L. Pech, *EU Accession to the European Convention on Human Rights: A Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14th October 2011*, in «European Issues», n. 218, 7 November 2011, p. 16.

Dai report degli incontri di negoziazione e dalla bozza finale di accordo di adesione pare, per rispondere alla domanda di prima, che la Corte di Strasburgo assumerà il ruolo di ultimo guardiano dei diritti umani in Europa. A opinione di chi scrive, sebbene il rischio di subordinazione della Corte di giustizia a quella dei diritti umani sia stato lungamente dibattuto e temuto, sostenendo, invece, la teoria della specializzazione tra le Corti sembra naturale che, nei casi residuali che potranno capitare, la Corte dei diritti umani, *ratione materiae*, abbia l'ultima parola. Se così non fosse, la motivazione ufficiale alla base dell'adesione, e cioè «aumentare la coerenza della tutela giuridica dei diritti umani in Europa», come si legge nel preambolo della bozza definitiva di accordo di adesione e al paragrafo 6 della relativa bozza di spiegazioni, verrebbe vanificata.

Non è detto, però, che la posizione della Corte di giustizia si collochi su questa linea di pensiero. Resta da vedere, quindi, se essa resterà scettica riguardo al rispetto dell'integrità della sua funzione oppure se, tenuto conto del tormentato dibattito e percorso di adesione, nonché della necessità politica di conferire maggiore legittimità all'intero sistema dell'Unione, sempre più importante nel momento storico attuale, la Corte deciderà in favore della compatibilità dell'accordo con i trattati.

3. La reale portata e il significato simbolico dell'adesione

Ciò posto, resta da valutare se l'adesione saprà porre rimedio alle ragioni per cui, già dagli anni Settanta, era stata considerata necessaria: assicurare una maggiore protezione dei diritti dei singoli e compensare il deficit giurisdizionale in Europa, favorendo la coerenza del sistema europeo di protezione dei diritti umani e rafforzandone, al contempo, la legittimità. L'adesione avrebbe dovuto migliorare l'immagine dell'Europa come area di libertà e democrazia, nonché rappresentare il passo fondamentale per confermare solennemente l'impegno dell'Unione in materia di protezione dei diritti fondamentali sia all'interno che all'esterno. Il raggiungimento di questi obiettivi sembra dipendere, in buona parte, dall'«entusiasmo»³¹ che l'Unione manifesterà in tal senso. La valutazione dell'efficacia dell'adesione, infatti, sarà direttamente collegata al buon funzionamento del meccanismo del *co-respondent* e dipenderà, in gran parte, dalla volontà dell'Unione

³¹ Così N. O'Meara, «A More Secure Europe of Rights?» *The European Court of Human Rights, the Court of Justice of the European Union and EU Accession to the ECHR*, in «German Law Journal», n. 10, 2011, p. 1821.

di esservi coinvolta. Sebbene durante i negoziati l'Unione sembrava mostrare una certa diffidenza verso questo meccanismo, la bozza di dichiarazione allegata al «pacchetto adesione» pare risolvere ogni dubbio.

È necessario ricordare, tuttavia, che l'Unione sta per entrare a far parte di un sistema sovraccarico e in piena crisi ed è possibile che anche la Corte di giustizia si trovi, prossimamente, in una simile situazione³². Una parte della dottrina si augura, quindi, che, con la conclusione del dibattito sull'adesione, le istituzioni della CEDU e dell'Unione focalizzino la propria attenzione ed energia per cercare soluzioni efficaci e durevoli affinché le Corti di Strasburgo e Lussemburgo possano far fronte ai propri incarichi e compiti nonostante l'aumento di lavoro³³.

Secondo alcuni autori, la sfida maggiore, post adesione, rimarrà ottenere una tempistica ragionevole dei procedimenti di fronte alla Corte di Strasburgo. Sebbene con l'introduzione del Protocollo 14 alla CEDU siano stati introdotti nuovi meccanismi di filtro e nuovi criteri di ammissibilità, i ricorsi concernenti il diritto dell'Unione Europea potrebbero contribuire ad aggravare la grande quantità di procedimenti in arretrato.

Tuttavia, è presumibile che le istituzioni dell'Unione, al fine di evitare un giudizio di non conformità dei propri atti con la CEDU, pongano particolare attenzione all'interpretazione che la Corte di Strasburgo ne ha dato. Del resto, ciò dovrebbe essere già fatto, se si considera che l'art. 52(3) della Carta è vincolante. Inoltre, è probabile che i ricorsi promossi contro l'Unione quale convenuto principale o *co-respondent* non saranno molti, considerato che i casi risolti in cui sarebbe stata necessaria la presenza di un *co-respondent* sono tre: i casi *Matthews*, *Bosphorus* e *Kokkelvisserij*³⁴, anche se, probabilmente, potrebbe essere aggiunto alla lista anche il caso *Michaud*.

In ogni caso, è probabile che l'adesione dell'Unione alla CEDU aumenti effettivamente la coerenza nella protezione dei diritti umani in Europa, così come affermato nel Preambolo della bozza di accordo. Istituito il collegamento mancante tra CEDU e UE, essa sembra chiudere il cerchio della relazione triadica tra Convenzione, Stati e Unione Europea.

Conseguentemente, sarà interessante valutare quali conseguenze l'adesione comporterà a livello dei singoli Stati. Sebbene il loro ruolo, nel sistema multilivello, possa apparire piuttosto «passivo», in quanto essi sembrano costantemente correre il rischio di

³² UK House of Lords EU Committee, *The Workload of the CJEU*, 14th Report of Session 2010-2011, 6 aprile 2011 (così Grousot, Lock, Pech, *EU Accession to the European Convention on Human Rights...*, cit., p. 17).

³³ Così Grousot, Lock, Pech, *EU Accession to the European Convention on Human Rights...*, cit., p. 17.

³⁴ Così Draft Revised Explanatory Report to the draft Agreement on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, CDDH-UE(2011)11, 15 giugno 2011, p. 9, nota 18.

essere esposti a obblighi potenzialmente confliggenti derivanti sia dall'Unione Europea che dalla CEDU, le recenti evoluzioni sembrano indicare un rafforzamento.

Nello specifico, il nuovo ruolo centrale per il funzionamento del sistema multilivello è affidato alle relative giurisdizioni, considerato che una delle caratteristiche peculiari del sistema multilivello di tutela dei diritti fondamentali consiste nel fatto che esso ha «ricadute dirette sui cittadini» tramite «forme di integrazione particolari in quanto affidate in ultima istanza a livello giurisdizionale»³⁵.

I rimedi offerti dalla Convenzione si pongono, infatti, come esterni e ultimi rispetto a quelli previsti dalle parti contraenti e forniscono una garanzia ulteriore qualora il sistema interno di tutela non abbia funzionato correttamente, ma sono i giudici interni a dover assicurare, *in primis*, il rispetto della CEDU. Il loro compito e la loro responsabilità, a seguito dell'adesione, sarà ancor più rilevante dal momento che, in qualità di giudici comuni dell'Unione, saranno chiamati a garantire l'applicazione del suo diritto e, eventualmente, disapplicare il diritto nazionale confliggente.

Sono i giudici interni, quindi, a garantire al singolo la tutela dei diritti fondamentali, integrando gli strumenti a loro disposizione. L'attenzione e la sensibilità delle Corti nazionali in materia, dunque, potrebbe comportare una riduzione dei ricorsi proposti davanti alla Corte di Strasburgo, sia con riferimento alle violazioni ascrivibili al diritto nazionale sia quelle concernenti il diritto UE. Coerentemente, un filone dottrinale ha sostenuto l'importanza sempre maggiore che riveste la formazione dei giudici interni, il cui ruolo garantisce il buon funzionamento del sistema multilivello, consentendo che le violazioni dei diritti del singolo siano riparate nel minor tempo e nel miglior modo possibile³⁶.

Al fine di garantire l'efficacia del sistema di tutela paiono, quindi, centrali da un lato la volontà dell'Unione di partecipare ai procedimenti davanti alla Corte di Strasburgo in qualità di *co-respondent*, dall'altro il buon funzionamento delle giurisdizioni interne che, avendo garantito in partenza la corretta applicazione del diritto dell'Unione e della CEDU, eventualmente anche tramite un rinvio pregiudiziale in Corte di giustizia, anche nel caso di ricorsi a Strasburgo con necessità di *co-respondent*, agevolano il lavoro del sistema esterno di tutela.

³⁵ Così G. Repetto, *I rapporti tra le Corti europee e la prospettiva dell'adesione dell'Unione Europea alla CEDU*, in S.P. Panunzio (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, Jovene, 2005, p. 289.

³⁶ In materia si veda L. Salvato, *La tutela dei diritti fondamentali nelle fonti interne ed «esterne»: poteri e compiti del giudice «comune»*, in «Il diritto dell'Unione Europea», n. 1, 2011, pp. 259 ss. e R. Conti, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Il ruolo del giudice*, Roma, Aracne, 2011.

La crescente importanza che la formazione e il ruolo dei giudici verrà necessariamente ad assumere è dimostrata anche dalle incertezze che caratterizzano ancora oggi la giurisprudenza in materia di rapporti tra sistemi. A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, infatti, alcune Corti italiane avevano sostenuto la diretta applicabilità della CEDU nell'ordinamento interno, in quanto rientrante, tramite l'art. 6(3) TUE, nel diritto dell'Unione³⁷. Tale affermazione è stata successivamente contraddetta dalla Corte di giustizia che, nella recente sentenza *Kamberaj*, seppur mostrando una certa esitazione nel pronunciarsi in merito al rapporto triadico, forse anche considerando che la procedura di adesione è ancora in corso³⁸, ha chiaramente affermato che l'art. 6(3) TUE non rende la CEDU direttamente applicabile.

Queste incertezze verranno presumibilmente risolte con l'adesione, che contribuirà ad apportare maggiore chiarezza in un sistema di tutela che sembra basarsi e affidarsi, in maniera sempre crescente, alla creazione di una «rete giurisdizionale europea»³⁹ integrata. Inoltre, è possibile che l'esistenza di un margine di apprezzamento nel precisare la portata e la definizione dei diritti e valori tutelati, rivendicato dagli Stati soprattutto nei confronti della CEDU⁴⁰, possa essere utile per superare eventuali difficoltà, agevolando il dialogo tra le Corti nei vari livelli e il ricorso ad adattamenti e bilanciamenti per giungere a una soluzione condivisa⁴¹.

Oltre alle difficoltà tecniche dovute al tentativo di includere un'entità che non è uno Stato né una comune organizzazione internazionale, in un altro sistema che fungerà da controllo esterno, l'adesione dell'UE alla CEDU solleva questioni interessanti per il futuro della tutela dei diritti fondamentali e, soprattutto, della possibile evoluzione dell'intero sistema dell'Unione, assumendo un grande significato simbolico.

Non bisogna dimenticare, infatti, che tutto questo complicato processo è stato intrapreso non solo per dare ai diritti fondamentali una tutela più efficace, ma anche per legittimare maggiormente l'operato dell'Unione agli occhi dei suoi cittadini, dimostrando così l'importanza centrale che, dopo un lungo percorso, i diritti fondamentali assumono, oggi, all'interno del suo ordinamento. Pertanto, sebbene alcuni filoni di dottrina si siano dimostrati dubbiosi riguardo alla necessità dell'adesione, considerando la difficoltà dei poteri e delle competenze da negoziare, l'intero processo è stato improntato all'esigenza di dare maggior coerenza a un sistema di tutela che si presenta confuso.

³⁷ Consiglio di Stato, sez. IV, 2 marzo 2010, n. 1220, TAR Lazio, sez. II bis., 25 maggio 2010, n. 11984. In proposito si veda Salvato, *La tutela dei diritti fondamentali*, cit., pp. 282 ss.

³⁸ Così A. Ruggeri, *La Corte di giustizia marca la distanza tra il diritto dell'Unione e la CEDU e offre un puntello alla giurisprudenza costituzionale in tema di (non) applicazione diretta della Convenzione*, reperibile online al sito www.giurcost.org/studi/Ruggeri15.pdf, p. 2.

³⁹ Cit. Tizzano, *Quelques réflexions*, cit., p. 18.

⁴⁰ Come emerge dalla Dichiarazione di Brighton sul futuro della Corte dei diritti dell'uomo, in cui gli Stati hanno richiesto di inserire nel Preambolo della Convenzione la menzione del margine di apprezzamento a loro riservato nell'applicazione della CEDU. *Brighton Declaration on the Future of the European Court of Human Rights* reperibile online sul sito del Consiglio d'Europa.

⁴¹ Così Tizzano, *Quelques réflexions*, cit., pp. 16-18.

L'espansione delle competenze dell'Unione e l'ampliamento delle aree di interesse del suo diritto a temi che toccano più da vicino i cittadini, hanno contribuito ad accrescere la rilevanza assunta da questi ultimi all'interno delle politiche e dell'azione dell'UE. In tale quadro di riferimento, il rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali consolida l'idea che i protagonisti dell'integrazione europea non siano più solo gli Stati e gli interessi economici di cui sono portatori, ma anche i cittadini e i diritti che devono essere loro riconosciuti.

Per altro verso, l'adesione riafferma un concetto, quello della centralità dei diritti fondamentali all'interno dell'Unione, la cui importanza appariva già chiara agli occhi dei padri fondatori dell'Europa. È interessante notare, infatti, che, già nel 1953, la bozza di Trattato sulla Comunità politica europea aveva previsto che la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali divenisse parte del diritto comunitario. La mancata adozione del Trattato, causata dal fallimento del collegato Trattato sulla Comunità di difesa, ha comportato l'omissione di qualsiasi riferimento ai diritti fondamentali nei trattati CEE ed Euratom, sancendo l'esordio dell'integrazione europea su basi puramente economiche.

Tuttavia, appare evidente che già negli anni Cinquanta esistevano le premesse per l'evoluzione cui stiamo assistendo oggi. Il progressivo ampliamento delle competenze e delle materie oggetto di legislazione da parte della CE/UE, infatti, ha inevitabilmente iniziato a interessare da vicino non più solo gli Stati, ma i cittadini, veri creatori e fautori dell'integrazione europea, confermando la felice intuizione di Jean Monnet, per la quale «nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes».

Il ruolo fondamentale che i cittadini hanno progressivamente assunto è confermato anche dalla decisione di procedere all'adesione alla CEDU nel quadro attuale di crisi e incertezza che caratterizza l'Unione, divisa tra la tensione verso un'integrazione sempre più stretta, che porti, forse, alla transizione verso nuovi stadi di evoluzione in un'entità di nuovo tipo, e le sempre maggiori limitazioni imposte dagli Stati membri. La scelta di risolvere proprio ora la lunga serie di problematiche e questioni che da lungo tempo animavano il dibattito dottrinale e istituzionale sull'adesione, pare rivelare la volontà dell'Unione di dimostrarsi sempre più vicina ai cittadini, ponendo il rispetto dei diritti di questi ultimi tra gli obiettivi e le condizioni della propria azio-

ne. Sottoponendosi al controllo esterno della Corte dei diritti dell'uomo, infatti, l'Unione mira a conferire maggiore legittimità al proprio operato, al pari dei suoi Stati membri, tutti firmatari della Convenzione.

Percorrendo questa linea interpretativa, sembrano riemergere alcuni segnali interessanti per il costituzionalismo europeo: il cammino verso un'integrazione europea sempre più stretta, di cui l'adesione è una tappa fondamentale, pare tendere a una possibile evoluzione più ampia del sistema in senso costituzionale, sebbene i tempi non appaiano ancora maturi per dichiararla apertamente, come il fallimento della proposta del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, siglato a Roma nel 2004, e mai entrato in vigore a seguito del fallimento dei referendum in Francia e Olanda. A tale proposito, sorge spontaneo un confronto con il destino della bozza di Trattato della Comunità politica europea: sebbene, al tempo, non fosse stato possibile inserire i diritti fondamentali all'interno di ciò che costituiva la base di partenza dell'Europa, la storia ha dimostrato che l'evoluzione naturale della Comunità, da entità di stampo prevalentemente economico a Unione che tende sempre più all'integrazione politica, si è compiuta egualmente, anche se con maggiore lentezza. Similmente, se il percorso evolutivo dell'Unione ha portato a considerare oggi i diritti fondamentali quale tema centrale e rilevante in tutte le politiche dell'Unione, è possibile che la maggiore integrazione proposta dal progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa possa realizzarsi in un futuro prossimo. Merita osservare che la stessa adesione alla CEDU, originariamente prevista nel medesimo Trattato, è stata accettata nel momento della redazione del Trattato di Lisbona e sembra prefigurare la naturale via di sviluppo e il destino che attende l'Unione.

L'adesione, e le numerose questioni che ha sollevato, sembrano essere sintomi di un'evoluzione della volontà dell'Unione di superare i limiti imposti dai suoi creatori, una *vis expansiva*⁴² che si scontra con i vincoli imposti dai trattati conclusi dagli Stati membri⁴³. In questa prospettiva, pare lecito domandarsi se, nonostante i quarant'anni di dibattito, il passo dell'adesione sia stato compiuto troppo in fretta. Gli Stati non sembrano ancora pronti a cogliere questa opportunità, ma l'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo appare un passo importante, sebbene ancora incerto, nella direzione di una maggiore tutela dei diritti dell'individuo.

⁴² R.A. García, *The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, New York University Jean Monnet Working Paper No. 4/02, reperibile online al sito <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/02/020401.html>.

⁴³ Si noti, in proposito, il ruolo forte che gli Stati stanno cercando di assumere in materia di diritti fondamentali, sia nei confronti della CEDU che dell'Unione, come dimostrato dalla Dichiarazione di Brighton, citata e dal Protocollo 30 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali a Regno Unito e Polonia.