FLORE
Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

I rapporti fra Carta dei diritti fondamentali e CEDU dopo Lisbona: una straordinaria occasione per lo sviluppo della tutela dei diritti umani

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

I rapporti fra Carta dei diritti fondamentali e CEDU dopo Lisbona: una straordinaria occasione per lo sviluppo della tutela dei diritti umani in Europa / A. Bultrini. - In: IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA. - ISSN 1125-8551. - STAMPA. - 3/2009:(2009), pp. 700-720.

Availability:

The webpage https://hdl.handle.net/2158/392814 of the repository was last updated on

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf)

Publisher copyright claim:

La data sopra indicata si riferisce all'ultimo aggiornamento della scheda del Repository FloRe - The above-mentioned date refers to the last update of the record in the Institutional Repository FloRe

(Article begins on next page)

03 May 2026

Default

del TUE, come emendato a Lisbona. Questa disposizione richiede infatti che l'"azione dell'Unione sulla scena internazionale" si fondi su principi quali l'"universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" e il rispetto "del diritto internazionale". Si tratta di disposizione sui criteri che devono reggere l'azione dell'Unione nei rapporti con Stati terzi ed organizzazioni internazionali, in relazione soprattutto ai fini di tale azione. Non sembra con ciò incompatibile che l'articolo possa essere inteso anche nel senso di imporre il rispetto degli accordi che l'Unione conclude con Stati terzi od organizzazioni internazionali. Poiché la norma non potrebbe tuttavia riferirsi alla sola CEDU, questa interpretazione finirebbe sostanzialmente per modificare in via generale la posizione delle norme di esecuzione degli accordi internazionali nel sistema delle fonti dell'Unione, in contrasto con quanto giurisprudenza e dottrina finora deducono dalle disposizioni ricordate in tema di conclusione degli accordi.

* * *

A. Bultrini, *I rapporti fra Carta dei diritti fondamentali e Convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo Lisbona: potenzialità straordinarie per lo sviluppo della tutela dei diritti umani in Europa*

Sommario: I. Premessa. — II. L'adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. — III. Il coordinamento materiale. — IV. L'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo. — V. Nuovi scenari per il giudice interno. — VI. Conclusioni.

I. Le notevoli innovazioni che il Trattato di Lisbona comporta in materia di tutela dei diritti fondamentali travalicano l'ambito dell'Unione europea (in prosieguo "Unione") e investono più in generale l'assetto complessivo della tutela dei diritti umani in Europa. I rapporti fra il sistema di tutela interno all'Unione, così come uscirà riformato in seguito alla prossima (ci si augura) entrata in vigore del Trattato di Lisbona, e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo "CEDU") costituiscono l'aspetto cruciale delle nuove forme che detta tutela complessiva si avvia verosimilmente ad assumere. Ciò deriva dal ruolo centrale che il sistema istituito dalla CEDU ha sin qui svolto in Europa nel campo dei diritti fondamentali e dal fatto che il Trattato di Lisbona prevede una vera e propria "rivoluzione" in particolare rispetto all'interazione fra le

due giurisdizioni interessate (Corte di giustizia e Corte europea dei diritti dell'uomo), rivoluzione peraltro auspicata da tempo e che discende innanzitutto dall'adesione dell'Unione alla CEDU prevista dall'art. 6 c. 2 del Trattato sull'Unione europea (in seguito "Trattato UE") così come modificato dal Trattato di Lisbona. È da qui, a nostro avviso, che occorre partire per comprendere i profondi cambiamenti che dal nuovo assetto dei rapporti fra Corte di giustizia e Corte europea dei diritti dell'uomo deriveranno per la tutela, specie giudiziaria, dei diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione, per il sistema europeo di tutela inteso complessivamente e, non ultimo, per i giudici interni dei paesi membri dell'Unione.

II. L'adesione dell'Unione alla CEDU, prevista in termini ormai precettivi dal Trattato [190], costituisce l'epilogo di un lunghissimo dibattito in seguito al quale da tempo si era ormai imposta l'idea secondo la quale solo la partecipazione formale, mediante adesione appunto, del sistema comunitario, poi dell'Unione, al sistema convenzionale avrebbe assicurato un efficace coordinamento fra il modo di intendere la tutela dei diritti umani da parte rispettivamente della Corte di giustizia (che con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona assumerà la denominazione "Corte di giustizia dell'Unione europea") e della Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo "Corte EDU" o "Corte di Strasburgo"), evitando in particolare il rischio di interpretazioni divergenti o addirittura confliggenti di un medesimo diritto. Inserendo formalmente l'Unione nel sistema di controllo istituito dalla CEDU l'adesione dovrebbe ancorare stabilmente il sistema dell'Unione al rispetto dei parametri minimi previsti dal sistema convenzionale e ciò mediante la sottoposizione dell'Unione al controllo ultimo, se necessario, da parte della Corte EDU, che del sistema convenzionale costituisce appunto l'elemento di chiusura e di garanzia [191].

Com'è noto, in effetti, conseguenza diretta dell'adesione sarà il controllo sussidiario della Corte EDU sul rispetto dei diritti garantiti dal sistema convenzionale nell'ambito dell'Unione. Tale controllo ri-

[190] Diversamente dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, il quale prevedeva la procedura necessaria ai fini dell'adesione (art. III-325) ma non l'impegno formale a procedere in tal senso. Al riguardo v. A. Gianelli, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU secondo il Trattato di Lisbona*, in questa *Rivista*, 2009, p. 678 ss.

[191] Mutamento, questo, di straordinaria importanza dal punto di vista istituzionale, come la Corte di giustizia affermò nel notissimo parere 2/94, secondo il quale l'adesione avrebbe richiesto una riforma dei trattati — esattamente la piega che hanno poi preso gli eventi (su tale pronuncia ci sia consentito rinviare a A. Bultrini, *La questione dell'adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo di fronte alla Corte di giustizia*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1997, p. 97 ss., e alla dottrina ivi riportata).

guarderà non solo, come in una certa misura avviene già adesso, gli atti statali di attuazione del diritto dell'Unione ma anche quelli di mera esecuzione [192] nonché gli stessi atti posti in essere dalle istituzioni [193].

[192] Come nella fattispecie dell'applicazione di un regolamento comunitario, oggetto della nota sentenza *Bosphorus c. Irlanda* del 30 giugno 2005, n. 45036/98, relativa al sequestro di un aeromobile di proprietà delle linee aeree jugoslave JAT, che la società ricorrente utilizzava in regime di *leasing*, sequestro operato in esecuzione dell'art. 8 del Regolamento CE 990/93, il quale a sua volta dava attuazione nell'ambito della Comunità europea alla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 820 (1993), che prescriveva una serie di sanzioni nei confronti della Jugoslavia. Nella sentenza *Bosphorus* la Corte EDU ha ammesso la propria competenza a controllare atti statali di esecuzione di atti comunitari che non lascino alcun margine di discrezionalità solo nel caso in cui essi rivelino una carenza manifesta dal punto di vista dei diritti convenzionali, posto che in virtù della tutela equivalente di tali diritti garantita dal sistema comunitario vige una presunzione, che ammette tuttavia la prova contraria in caso di carenza manifesta, secondo cui lo Stato che si limita a rispettare gli obblighi derivanti dalla sua appartenenza alla Comunità mediante l'esecuzione degli atti immediatamente obbligatori adottati da quest'ultima non vìola la CEDU (sentenza cit., par. 149 ss.). Su tale pronuncia v., fra gli altri, J. Callewaert, *Les voies de recours communautaires sous l'angle de la Convention européenne des Droits de l'Homme: la portée procédurale de l'arrêt Bosphorus*, in *Liber amicorum Luzius Wildhaber: human rights, Strasbourg views/Droits de l'homme, regards de Strasbourg* (Lucius Caflisch et al. eds.), Kehl-Strasbourg-Arlington, Va., 2007, p. 115 ss., B. Conforti, *Le principe d'équivalence et le contrôle sur les actes communautaires dans la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, in *Human rights, democracy and the rule of law/Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat/Droits de l'homme, démocratie et état de droit: liber amicorum Luzius Wildhaber* (Stephan Breitenmoser et al. eds.), Zürich-Baden-Baden, 2007, p. 173 ss., C. Eckes, *Does the European Court of Human Rights provide protection from the European Community? : The case of Bosphorus Airways*, in *Europ. public law*, 2007, p. 47 ss., J.-F. Flauss, *Le double standard dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme: fiction ou réalité?*, in *Les droits de l'homme et la Constitution: études en l'honneur du Professeur Giorgio Malinverni* (édité par Andreas Auer, Alexandre Flückiger, Michel Hottelier), Genève-Zürich-Bâle, 2007, p. 135 ss., A. Ciampi, *L'Union européenne et le respect des droits de l'homme dans la mise en oeuvre des sanctions devant la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Rev. gén. droit int. pub.*, 2006, p. 85 ss., C. Costello, *The Bosphorus ruling of the European Court of Human Rights: fundamental rights and blurred boundaries in Europe*, in *Human Rights Law Rev.*, 2006, p. 87 ss., J. Andriantsimbazovina, *La Cour de Strasbourg, gardienne des droits de l'homme dans l'Union européenne? : Remarques autour de l'arrêt de Grande Chambre de la Cour européenne des Droits de l'Homme, du 30 juin 2005, Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi c. Irlande*, in *Rev. fr.ançaise droit administratif (RFDA)*, 2006, p. 5 ss., M. Melchior, *L'arrêt Bosphorus c. Irlande de la Cour européenne des droits de l'homme du 30 juin 2005: un arrêt étrange au sujet de la relation entre droit communautaire et droit de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Rev. faculté de droit de l'Université de Liège*, 2006, p. 245 ss., F.Benoît-Rohmer, *A propos de l'arrêt Bosphorus Air Lines du 30 juin 2005: l'adhésion contrainte de l'Union à la Convention*, in *Rev. trim. droits homme*, 2005, p. 827 ss., F. Sudre, *La "conventionnalité" du système communautaire de protection des droits fondamentaux: CEDH, gr. ch., 30 juin 2005, Bosphorus Airways c. Irlande*, in *La Semaine juridique: édition générale (JCP)*, 2005, p. 1760 ss., J.-P. Jacqué, *Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 30 juin 2005 (Grande chambre), Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi c. Irlande (requête n° 45036/98) — Droit communautaire et Convention européenne des droits de l'homme: l'arrêt Bosphorus, une jurisprudence "Solange II" de la Cour européenne des droits de l'homme?*, in *Rev. trim. droit eur.*, 2005, p. 749 ss., E. Cannizzaro, *Sulla responsabilità internazionale per condotte di Stati membri dell'Unione europea: in margine al caso Bosphorus*, in *Riv. dir. int.*, 2005, p. 762 ss.

[193] Tenendo comunque presenti le condizioni di accesso dei singoli (persone fisiche, gruppi di persone o organizzazioni non governative — comprese a certe condizioni le persone morali) alla Corte EDU e in particolare la qualità di vittima della violazione lamentata. Nel caso di un atto avente portata generale (come un regolamento) occorrerà quindi dimostrare di aver subito le conseguenze di un atto di applicazione oppure che la sua entrata in vigore rischi di per sé di generare conseguenze pregiudizievoli anche in assenza di atti di applicazione (principio da tempo consolidato nella giurisprudenza della Corte EDU: v. spec. le sentenze *Johnston e altri c. Irlanda* del 18 dicembre 1986, serie A n. 12, p. 21, par. 42, e *Marckx c. Belgio* del 13 giugno 1979, serie A n. 31, pp. 13-14, par. 27; la giurisprudenza della Corte è agevolmente reperibile anche nella relativa banca-dati, denominata "HUDOC", accessibile sul sito internet della Corte: http://www.echr.coe.int/echr/). È il caso di ricordare sin d'ora che rispetto agli atti aventi portata generale le condizioni di accesso alla giustizia comunitaria sono tuttora notoriamente più restrittive di quelle relative alla Corte EDU. Come si vedrà fra breve, il Trattato di Lisbona innova anche a questo proposito.

È lecito chiedersi, naturalmente, in che misura e quanto rapidamente la sottoposizione della Corte di giustizia al controllo della Corte EDU, derivante indirettamente dall'adesione alla CEDU, garantirà che la prima integri sistematicamente nella propria giurisprudenza i parametri sviluppati dalla seconda. Non è per nulla scontato, infatti, che il controllo indiretto esercitato dalla Corte EDU sulle giurisdizioni delle Parti contraenti porti queste a tener effettivamente conto della giurisprudenza di Strasburgo [194]. La Corte di

[194] Ne sono tuttora prova le incomprensioni che continuano a caratterizzare l'atteggiamento della Corte di cassazione italiana nei confronti della giurisprudenza della Corte EDU: nonostante con la nota sentenza n. 349 del 2007 la Corte costituzionale abbia esplicitamente assegnato al giudice comune il compito di « interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme » (e di investire la Corte costituzionale della relativa questione di legittimità rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma, Cost. qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale "interposta"; sentenza citata, punto 6.2), in materia di risarcimento del danno non patrimoniale la Corte di cassazione ha preferito richiamare la meno incisiva sentenza della Corte costituzionale n. 348 del 2007, adottata congiuntamente alla n. 349, per escludere la possibilità di utilizzare i parametri della CEDU per interpretare l'art. 2059 c.c. allo scopo di estendere la risarcibilità del danno patrimoniale ad una grave lesione di un diritto della persona ancorché non direttamente tutelato la Costituzione (Cass. civ., S.U., 11 novembre 2008, punto 2.11). A nostro avviso appaiono quindi ingiustificati i timori, talora manifestati da una parte della dottrina, seppur minoritaria, di un livellamento degli standard di tutela verso il basso sulla spinta delle giurisprudenze europee (in tal senso v. ad esempio M. Savino, *Il cammino internazionale della Corte costituzionale dopo le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2008, p. 779 ss., in cui l'Autore parla di « atteggiamento "colonialistico" delle corti europee" » — *ibidem*, p. 781): in molti ordinamenti la sfida aperta è ancora quella di raggiungere, in settori diversi a seconda dei casi, gli standard minimi connessi al sistema convenzionale.

Sulle sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007 la dottrina è già consistente: oltre al nostro commento e alla dottrina ivi riportata (A. Bultrini, *Le sentenze 348 e 349/2007 della Corte costituzionale: l'inizio di una svolta?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, p. 171 ss.), v. anche F. Angelini, *L'incidenza della CEDU nell'ordinamento italiano alla luce di due recenti pronunce della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, 2008, p. 503 ss., E. Bartoloni, *Un nuovo orientamento della Corte costituzionale sui rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamento italiano?*, in questa *Rivista*, 2008, p. 521 ss., R. Luzzatto, *Il diritto europeo e la Costituzione italiana dopo la riforma dell'art. 117*, in questa *Rivista*, 2008, spec. p. 17 ss., C. Napoli, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la nuova collocazione della CEDU e le conseguenti prospettive di dialogo tra le Corti*, in *Quad. cost.* 2008, p. 137 ss., N. Pignatelli, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la dilatazione della tecnica della "interposizione" (e del giudizio costituzionale)*, in *Quad. cost.*, 2008, p. 140 ss., S. Valaguzza, *Riflessioni sul primato attenuato del diritto CEDU e sui suoi possibili sviluppi: prospettive interpretative per il giudizio amministrativo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2008, p. 1375 ss.

giustizia, tuttavia e a differenza di alcune corti supreme o di cassazione e costituzionali di Parti contraenti pur di vecchia data, è da anni abituata a prendere in considerazione la giurisprudenza della Corte EDU quando è chiamata a ricostruire le norme sui diritti fondamentali nell'ambito del sistema comunitario [195]. Ciò nonostante, l'effetto combinato del riconoscimento dello stesso valore giuridico dei trattati ai « diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo » [196] e dell'adesione alla CEDU è potenzialmente "dirompente": allorquando la Corte di giustizia sarà chiamata ad applicare anche la Carta in quanto strumento giuridicamente vincolante, e avrà inoltre di fronte a sé la prospettiva di un eventuale controllo da parte della Corte EDU (diretto se a seguito di un'azione diretta di fronte agli organi di giustizia dell'Unione o indiretto con riferimento ad una questione pregiudiziale), diventerebbe allora difficile, a nostro avviso, schivare le questioni relative ai diritti fondamentali per il motivo che in ogni caso risultano violate altre norme del diritto comunitario (dell'Unione dopo l'eventuale entrata in vigore del Trattato di Lisbona) [197].

Vero è che il requisito tecnico di "vittima" previsto dall'art. 34

[195] Per la cui ricostruzione, com'è noto, la CEDU costituisce la prima fonte di ispirazione per la Corte di giustizia e per la stessa Unione, ai sensi dell'art. 6 c. 2 Trattato UE. La dottrina al riguardo è molto vasta. Fra gli studi più recenti si segnala A. Rosas, *International human rights instruments in the case-law of the European Court of Justice*, in *Teise besikeiciancioje Europoje: liber amicorum Pranas Kuris: mokslo straipsniu rinkinys/Law in the changing Europe: liber amicorum Pranas Kuris/Le droit dans une Europe en changement: liber amicorum Pranas Kuris*, Vilnius, 2008, p. 363 ss.

[196] Sulle delicate questioni poste dalle modalità di siffatto riconoscimento rinviamo in particolare a L. Daniele, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e Trattato di Lisbona*, in questa *Rivista*, 2008, p. 655 ss.

[197] Com'è accaduto più volte, anche di recente. Esemplare, a nostro avviso, è il noto caso della Società "Centro Europa 7", assegnataria di una concessione per l'esercizio di una rete televisiva, rimasta poi virtuale a causa del rinvio *sine die* dell'attuazione del piano di assegnazione delle frequenze del 1998. Nel 2008 la Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale dal Consiglio di Stato nell'ambito della causa che detta Società aveva promosso in particolare contro il Ministero delle comunicazioni. Pur chiamata a pronunciarsi dallo stesso giudice di rinvio sulla questione « se le disposizioni dell'art. 10 della CEDU (*che garantisce tra l'altro il diritto alla libertà di informazione; n.d.A.*), come richiamato dall'art. 6 UE, ostino, in materia di trasmissione televisiva, ad una normativa nazionale la cui applicazione conduca a che un operatore titolare di una concessione, come la Centro Europa 7, si trovi, in mancanza di assegnazione di frequenze di trasmissione, nell'impossibilità di trasmettere » (Corte giust. 31 gennaio 2008, causa C-380/05, *Centro Europa 7 Srl*, punto 117), la Corte di giustizia rispondeva che alla luce delle soluzioni fornite alle questioni relative al diritto comunitario non occorreva pronunciarsi sulla questione relativa all'art. 10 CEDU ... (*ibidem*, punto 122). Sulla vicenda v. M. Cuniberti, *Il caso « Centro Europa 7 »: il problema dell'assegnazione delle frequenze per l'attività radiotelevisiva*, in *Quad. cost.*, 2008, p. 399 ss., e G. De Minico, *Il caso « Centro Europa 7 »: esiste un dopo?*, in *Quad. cost.*, 2008, p. 403 ss.

CEDU, il quale disciplina il diritto di ricorso individuale alla Corte di Strasburgo, presuppone che le autorità interne chiamate a pronunciarsi preventivamente in sede di esaurimento delle vie di ricorso interne, ai sensi dell'art. 35 CEDU, non abbiano accertato neppure in sostanza la violazione lamentata e abbiano comunque omesso di accordare un'adeguata riparazione anche in caso di violazione accertata di uno o più dei diritti convenzionali [198]. Ci si potrebbe chiedere, dunque, se l'accertamento di una violazione di norme, diverse da quelle sui diritti fondamentali, del diritto comunitario (dell'Unione) non sia comunque idoneo a raggiungere il risultato voluto dalla CEDU (ovvero accertamento anche in sostanza della violazione dei diritti garantiti nel sistema della CEDU e riparazione adeguata). Non è affatto detto, tuttavia, che l'accertamento di una violazione del diritto comunitario o dell'Unione equivalga, anche in sostanza, all'accertamento di una violazione dei diritti convenzionali. Soprattutto, l'adeguatezza della riparazione di una violazione dei diritti convenzionali può essere strettamente correlata alla natura della violazione accertata: in altre parole, l'accertamento della violazione di una norma del diritto comunitario o dell'Unione non condurrebbe necessariamente ad una riparazione adeguata dal punto di vista della violazione dei diritti fondamentali che accompagnasse la violazione delle norme del diritto comunitario o dell'Unione. Si tratta, molto spesso, di violazioni *qualitativamente* diverse.

Tali considerazioni inducono a ritenere altamente probabile l'adozione di un approccio più diretto ed incisivo, da parte della Corte di giustizia, in materia di tutela dei diritti fondamentali [199].

Entrata in vigore della Carta e adesione appaiono dunque due sviluppi complementari anche da un punto di vista sostanziale e non solo nell'ottica giurisprudenziale del ruolo maggiormente incisivo che la Corte di giustizia dovrebbe sviluppare al fine di conseguire anche per via giurisprudenziale i risultati che il sistema convenzio-

[198] V. fra le tante la sentenza della Corte EDU del 28 novembre 1996 nel caso *Nsona c. Olanda*, n. 23366/94, par. 106.

[199] Si passerebbe dunque da un « cauto percorso giurisprudenziale di valorizzazione della Carta » (così R. Baratta, *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in questa *Rivista*, 2008, p. 37) a quel « maggiore "judicial activism" » previsto sin da quando il Consiglio europeo del giugno 2007 accolse l'idea di conferire alla Carta carattere giuridicamente vincolante (così P.M. Huber, « *Unitarizzazione* » *attraverso i diritti fondamentali comunitari o dell'esigenza di riesaminare la giurisprudenza ERT*, in *Riv.it. dir. pubb. com.*, 2009, p. 10). Come osserva M. Cartabia, « (q)uesto ampio ventaglio di fonti di protezione dei diritti fondamentali finirà per ampliare i margini interpretativi e creativi dell'interprete giudiziario, ed in particolare della Corte di giustizia » (*I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2008, p. 103).

nale, concepito e sempre più inteso in chiave sussidiaria, chiede ai sistemi interni (e tale apparirà anche quello dell'Unione dal punto di vista della CEDU) in un'ottica quanto più possibile preventiva. In tanto un sistema interno può svolgere efficacemente tale ruolo in quanto dispone di un solido sistema normativo in materia di diritti fondamentali sottoposto al controllo di organi giurisdizionali interni accessibili da parte delle vittime e preparati a dare risposte che tengano adeguatamente conto degli standard di tutela minimi derivanti dai parametri sviluppati dalla Corte EDU nella sua giurisprudenza. La capacità di un sistema interno di svolgere effettivamente la funzione di garante principale dei diritti convenzionali, che gli affida lo stesso art. 1 della CEDU [200], e la sussidiarietà del meccanismo convenzionale (con tutti i vantaggi che ne derivano per la sua stessa efficacia) dipendono quindi dalla presenza di quei tre elementi: norma, accesso alla giustizia, giurisprudenza "comunicante" col sistema internazionale anziché auto-referenziale o peggio autarchica. Per quanto riguarda il sistema dell'Unione l'entrata in vigore della Carta, le innovazioni sulle condizioni di accesso dell'individuo al sistema giudiziario dell'Unione (altrimenti chiaramente in contrasto con la CEDU ma anche con l'art. 47 della Carta) contenute nel Trattato di Lisbona [201] e l'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia nel senso sopra indicato sono direttamente funzionali all'inserimento del sistema dell'Unione nel sistema convenzionale derivante dall'adesione dell'Unione alla CEDU.

Il disposto novellato dell'art. 6, par. 3 del Trattato UE, che va oltre l'attuale principio (di cui al vigente art. 6, par. 2 Trattato UE) del rispetto da parte dell'Unione dei diritti fondamentali quali garantiti dalla CEDU, affermando invece che questi *fanno parte del diritto dell'Unione* riformato dal Trattato di Lisbona [202], completa dunque in un certo senso la preparazione del sistema dell'Unione all'adesione alla CEDU, nella misura in cui vincola l'Unione al rispetto dell'insieme dei parametri normativi della CEDU, consentendo in tal modo di ricorrervi per colmare eventuali lacune della

[200] « Le Alte Parti Contraenti riconoscono ad ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo primo della presente Convenzione ».

[201] Sui progressi significativi che il Trattato di Lisbona (art. 263 c. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, *ex* art. 230 c. 4 TCE) prevede in materia di accesso dei singoli alla giustizia v. ad esempio R. Mastroianni, *La tutela dei diritti nell'ordinamento comunitario*, in questa *Rivista*, 2008, spec. p. 257 s.

[202] « I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali ».

Carta [203]. Esso risulta inoltre particolarmente opportuno tenuto conto della posizione di Polonia e Regno Unito, che com'è noto hanno rifiutato di essere vincolati dalla Carta [204]. Rispetto a tali due Stati la clausola contenuta nel citato art. 6, par. 3 e l'adesione dell'Unione alla CEDU costituiscono la valvola di sicurezza che consentirebbe di imporre a tali due paesi quantomeno il rispetto degli standard convenzionali in mancanza di quelli previsti dalla Carta, ad essi non applicabili.

In definitiva, la profonda trasformazione dell'assetto normativo-istituzionale dell'Unione in materia di diritti fondamentali, derivante dalla combinazione del riconoscimento del carattere vincolante della Carta con l'adesione dell'Unione alle CEDU, lascia intravvedere in prospettiva molteplici e importantissimi effetti:

— una migliore coerenza complessiva del sistema di tutela paneuropeo dei diritti umani (l'aggancio formale del sistema dell'Unione al sistema convenzionale escluderebbe il rischio di un doppio binario di tutela fra lo spazio giuridico dell'Unione e quello del Consiglio d'Europa comprendente anche Stati non membri dell'Unione, perlomeno rispetto agli standard minimi della CEDU);

— la risoluzione, mediante l'instaurazione del controllo esterno sull'Unione da parte della Corte EDU, dell'annoso problema della responsabilità per violazione dei diritti convenzionali ascrivibile direttamente ad atti comunitari/dell'Unione che non necessitino di atti statali di attuazione (oppure che gli Stati siano chiamati ad eseguire senza disporre di alcun margine di discrezionalità) [205];

— il rafforzamento significativo della tutela dei diritti fondamentali in seno all'Unione mediante l'ancoraggio formale al sistema convenzionale ma anche grazie agli accorgimenti normativi-strumentali finalizzati a predisporre il sistema dell'Unione, al pari di qualunque altro ordinamento, al suo inserimento nel sistema della CEDU.

III. La CEDU, come si è già accennato, costituisce uno standard di tutela minimo che non impedisce ad una Parte contraente di

[203] In senso analogo cfr. L. Daniele, op. cit., p. 666.

[204] Al riguardo v. S. Amadeo, *Il Protocollo n. 30 sull'applicazione della Carta a Polonia e Regno Unito e la tutela "asimmetrica" dei diritti fondamentali: molti problemi, qualche soluzione*, in questa *Rivista*, 2009, p. 720 ss., nonché P. Simone, *Gli accordi internazionali di salvaguardia dei diritti sociali e del lavoro e il Protocollo n. 30 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea alla Polonia e al Regno Unito*, in questa *Rivista*, 2009, p. 742 ss.

[205] Sul tema della responsabilità ci sia consentito rinviare a A. Bultrini, *La responsabilité des États membres de l'Union européenne pour les violations de la Convention européenne des droits de l'homme imputables au système communautaire*, in *Rev. trim. droits de l'homme*, 2002, p. 5 ss., in cui sostenevamo la tesi della responsabilità collettiva degli Stati membri di fronte alla Corte EDU in attesa dell'adesione.

prevedere una tutela più estesa. Essa contiene anche, inversamente, una clausola finalizzata ad impedire che lo standard convenzionale eventualmente più basso di quello previsto dal diritto interno o da un altro trattato possa essere utilizzato per diminuire il livello di tutela derivante da questi ultimi [206]. Il combinato disposto di tali due principi costituisce una delle pietre angolari del sistema convenzionale e una delle più importanti chiavi di lettura (non di rado incompresa) dei rapporti tra CEDU e ordinamenti interni. Accade in effetti che si possa equivocare il rapporto fra i diritti fondamentali garantiti da strumenti di natura costituzionale interni e quelli garantiti dal sistema convenzionale. La fattispecie in cui lo strumento costituzionale interno preveda uno standard di tutela più elevato di quello convenzionale non crea alcun conflitto fra il primo e il secondo: l'art. 53 CEDU citato risolve il potenziale conflitto a favore della norma più favorevole fra le due [207]. Lo scopo, in pratica, è quello di assicurare sempre la prevalenza della forma di tutela più elevata concretamente disponibile in quel dato momento storico, che essa derivi dal sistema convenzionale oppure da un altro ordinamento.

Tali fondamentali principi saranno chiamati ad operare anche nei rapporti fra Carta e CEDU. Il fatto che la Carta rappresenti uno strumento di tutela per molti versi più avanzato della CEDU (ma lo stesso può dirsi per non poche fra le Costituzioni degli Stati parti alla CEDU) non crea di per sé alcun rischio di abbassamento di tutela all'interno dell'Unione: in virtù dell'art. 53 CEDU sia l'Unione che gli Stati membri sarebbero *tenuti* ad assicurare la prevalenza della Carta qualora questa prevedesse uno standard di tutela più elevato rispetto a quello convenzionale.

Gli art. 52, par. 3 e 53 della Carta, vere e proprie disposizioni di coordinamento materiale fra Carta e CEDU, vanno letti in tale contesto e dovrebbero portare agli stessi risultati del combinato disposto sopra illustrato con riferimento al sistema convenzionale. La prima delle due disposizioni della Carta ora citate prevede innanzitutto che « (l)addove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione ». Tuttavia, proprio perché la CEDU costituisce uno *standard* minimo l'art. 52, par. 3 della Carta è completato da una

[206] Art. 53 CEDU.

[207] L'assenza di un vero e proprio conflitto in tale ipotesi sembra essere così sfuggita alla Corte costituzionale: si vedano i punti 4.7 della sentenza 348/2007 e 6.2 *in fine* della sentenza 349/2007. In proposito si rinvia alle nostre osservazioni in *Le sentenze*, cit., p. 178 ss.

frase che statuisce espressamente che « (l)a presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa ». Dato che ai sensi dell'art. 52, par. 3 prima parte i diritti previsti dalla Carta che corrispondano a diritti convenzionali debbono essere interpretati in modo identico (stando alla lettera della disposizione in questione), salvo il caso in cui la Carta preveda una tutela più estesa, l'art. 53 della Carta appare a prima vista ridondante con riferimento alla CEDU nella misura in cui ribadisce, in sostanza (e in senso affatto analogo a quanto dispone l'art. 53 CEDU), che in ogni caso la Carta non deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti umani garantiti da altri testi, fra cui è menzionata nuovamente la stessa CEDU [208]. Posto che l'art. 52, par. 3 della Carta concerne specificamente il rapporto con la CEDU, l'utilità dell'art. 53 sta nell'intendere la stessa Carta come standard minimo non preclusivo della tutela eventualmente più elevata prevista dalla CEDU o da qualunque altro strumento. In altre parole, la CEDU è standard minimo rispetto alla Carta, non preclusivo della tutela eventualmente più elevata accordata dalla Carta (art. 52, par. 3 Carta e art. 53 CEDU), e la Carta è a sua volta standard minimo non preclusivo della tutela eventualmente più elevata accordata da un qualsivoglia altro strumento, internazionale o costituzionale che sia (art. 53 Carta). Al di là della difficoltà, in determinati casi, di determinare quale sia lo "standard minimo", ad esempio qualora la giurisprudenza della Corte EDU su un determinato profilo di tutela manchi, sia insufficientemente sviluppata o appaia addirittura contraddittoria, sembra ugualmente lecito chiedersi quale sia il valore aggiunto dello stesso art. 52, par. 3, elaborato quando l'adesione appariva ancora un'eventualità non scontata (ancorché espressamente auspicata) e sembrò quindi necessario agganciare formalmente l'interpretazione della Carta a quella dei diritti corrispondendi della CEDU in modo da evitare incresciose divergenze interpretative dei medesimi diritti da parte delle due corti europee [209]. Nella prospettiva dell'adesione l'articolo 53 della Carta e l'articolo 53 CEDU appaiono oggi più che sufficienti ad assicurare la prevalenza della tutela più favorevole

[208] « Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione o tutti gli Stati membri sono parti, in particolare dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, e dalle Costituzioni degli Stati membri ».

[209] Al riguardo cfr. spec. F. Tulkens e J. Callewaert, *Le point de vue de la Cour européenne des droits de l'homme*, in *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Son apport à la protection des droits de l'homme en Europe*, Bruxelles, 2002, p. 219 ss.

rispetto allo standard minimo costituito tanto dalla CEDU che dalla Carta [210].

Ad una prima lettura le "Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali" [211] appaiono invero confermare la ridotta utilità dell'art. 52, par. 3 della Carta: il tentativo di identificare in astratto gli articoli della Carta che hanno significato e portata identici agli articoli corrispondenti della CEDU appare di per sé un esercizio discutibile, tenuto conto dell'importanza dell'apporto giurisprudenziale di entrambe le corti in materia di ricostruzione dei diritti garantiti. Inoltre, e forse soprattutto, l'importanza di interpretare tali diritti in linea con i parametri derivanti dalla giurisprudenza della Corte EDU, anche e in special modo per quanto concerne il regime delle restrizioni previsto dalla CEDU per i vari diritti garantiti (cui le "Spiegazioni" dedicano una particolare attenzione), sarebbe in ogni caso un'indiretta conseguenza dell'adesione alla CEDU, cioè del controllo "di chiusura" esercitabile da parte della Corte EDU.

Detto questo, a nostro parere l'art. 52, par. 3 della Carta conserva nondimeno una sua utilità anche nella prospettiva dell'adesione. Nel vincolare esplicitamente l'interpretazione dei diritti previsti dalla Carta a quella dei diritti corrispondenti previsti dalla CEDU essa assicura un obiettivo che spesso viene raggiunto, quando viene raggiunto, con molta più fatica nei rapporti fra ordinamenti interni e sistema convenzionale: quello di assicurare il rispetto dello standard minimo convenzionale da parte dell'Unione in modo quanto più possibile immediato, cioè senza attendere i successivi correttivi suggeriti (a volte ad anni di distanza) da parte della Corte EDU se e quando questa venga chiamata a pronunciarsi sul punto. Potrebbe quindi rivelarsi una clausola di garanzia supplementare di cui molti ordinamenti interni sono sprovvisti e che difatti in diversi casi rende l'allineamento degli ordinamenti interni con lo standard minimo convenzionale lungo e faticoso (con grave pregiudizio per la capacità dei sistemi nazionali di prevenire o correggere tempestivamente le violazioni dei diritti garantiti dalla CEDU) [212]. La garanzia di cui all'art. 52, par. 3 della Carta appare peraltro particolarmente interessante, sempre in termini di allineamento tempestivo con lo standard minimo convenzionale, proprio nell'ottica del dialogo diretto con i giudici interni da parte della Corte di giustizia grazie al meccanismo del rinvio pregiudiziale, attualmente previsto dall'art. 234 Trattato CE, strumento che la Corte EDU non ha la fortuna di possedere. Su questo aspetto ci soffermeremo di nuovo fra breve.

[210] J.-P. Jacqué ritiene che l'art. 52, par. 3 della Carta perderà rilevanza una volta che l'Unione avrà aderito alla CEDU (*Le Traité de Lisbonne. Une vue cavalière*, in *Rev. trim. droit europ.*, 2008, p. 453 s.).

[211] Sul cui valore v. le osservazioni di L. Daniele, op. cit., pp. 659 e 665.

[212] Non dimentichiamo che è solo nel 2007, ovvero a più di cinquant'anni di distanza dall'entrata in vigore della CEDU con riferimento all'Italia, che la Corte costituzionale, con le già richiamate sentenze 348 e 349, ha finalmente cominciato a recepire, peraltro in modo non del tutto soddisfacente, i principi di cui si discute. V. *supra*, nota 5.

IV. Si è molto discusso, negli anni che hanno preceduto e seguito l'adozione della Carta, degli aspetti di coordinamento materiale e della questione dell'adesione. Vi sono tuttavia almeno altri due grandi questioni aperte, sin qui poco studiate (e forse in parte sottovalutate) ma che rivestono un'enorme importanza pratica e dal (cruciale) punto di vista dell'effettività della tutela. La prima concerne l'esecuzione delle sentenze della Corte EDU in caso di condanna dell'Unione e la seconda le conseguenze per i giudici interni dei profondi mutamenti connessi all'eventuale entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

L'esecuzione delle sentenze della Corte EDU rappresenta ormai un settore a sé stante del sistema convenzionale. Com'è noto, l'art. 46 par. 2 CEDU affida al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il compito di sorvegliare l'esecuzione (*rectius* attuazione) delle sentenze della Corte EDU. La prassi del Comitato dei Ministri si è notevolmente evoluta nel corso degli anni al punto da far emergere dei veri e propri obblighi di natura consuetudinaria a carico degli Stati condannati e che vanno ben al di là del mero pagamento delle somme di denaro che lo Stato può essere condannato a pagare a titolo di rimborso delle spese legali nonché, a seconda dei casi, di risarcimento del danno morale e del danno materiale. Nonostante la sua complessità e a volte problematicità, dalla prassi del Comitato dei Ministri si evince nondimeno chiaramente che in linea di principio lo Stato è ormai obbligato ad adottare anche le misure individuali atte a rimuovere, per quanto possibile, le conseguenze della violazione per la vittima nonché le misure generali destinate ad eliminare le cause strutturali (di natura legislativa, giurisprudenziale o amministrativa) qualora la violazione nel caso di specie sia in realtà il risultato di norme, orientamenti giurisprudenziali o prassi amministrative diffuse [213]. Peraltro in presenza di cause strutturali è

[213] Sulla genesi di tali obblighi v. P. Pirrone, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2004. Sulla prassi più recente cfr., fra gli altri, J.-F. Flauss, *L'effectivité des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme: du politique au juridique ou vice-versa*, in *Rev. trim. droits de l'homme*, 2009, p. 27 ss., E. Lambert Abdelgawad, *The execution of judgments of the European Court of Human Rights*, Strasbourg (Council of Europe), 2008, *Human rights files no. 19*, M. Marmo, *The execution of judgments of the European*

ormai la Corte EDU stessa a dare in sentenza indicazioni sulle misure specifiche di esecuzione che lo Stato condannato dovrà adottare (indicazioni che al tempo stesso sono finalizzate a facilitare l'opera di controllo da parte del Comitato dei Ministri) [214].

Se il sistema convenzionale ha assunto l'importanza che gli viene generalmente riconosciuta è in buona misura grazie alla sua efficacia in termini di attuazione effettiva delle sentenze della Corte EDU. Siffatta efficacia è stata enormemente facilitata dalla presenza di un meccanismo istituzionalizzato di controllo dell'esecuzione delle sentenze, un *unicum* nel campo della tutela internazionale dei diritti umani.

Quando l'Unione avrà aderito alla CEDU e quando arriveranno le prime sentenze riguardanti ricorsi presentati contro l'Unione in quanto tale, cosa a quel punto formalmente possibile, si porrà inevitabilmente, in caso di condanna, il problema dell'adozione delle misure individuali e generali di esecuzione. Queste potrebbero comportare la modifica o la rimozione di un atto legislativo dell'Unione oppure un mutamento di giurisprudenza da parte della Corte di giustizia e persino la revisione di una sentenza di quest'ultima all'origine della violazione accertata dalla Corte EDU.

Da alcuni anni il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha cominciato a raccomandare agli Stati parti alla CEDU una serie di accorgimenti normativi atti a facilitare l'adozione delle misure destinate a modificare l'atto giudiziario o legislativo interno da cui sia scaturita la violazione accertata a Strasburgo. Rientrano in tale novero le norme interne che includono ormai una sentenza della Corte EDU fra i motivi che legittimano un'istanza di revisione o di revocazione [215]. È lecito quindi chiedersi: quali strumenti offrirà il diritto dell'Unione, dopo l'eventuale entrata in vigore del Trattato di Lisbona, per modificare un atto legislativo da cui sia derivata la violazione della CEDU accertata dalla Corte EDU in seguito ad un ricorso presentato contro l'Unione? In caso di inerzia degli organi

Court of Human Rights: a political battle, in *Maastricht journal of European and comparative law*, 2008, p. 235 ss., L. Loucaides, *Reparation for violations of human rights under the European Convention and restitutio in integrum*, in *Eur. Human Rights Law Rev.*, 2008, p. 182 ss., L. Sermet, *Adaptation des institutions et des législations nationales à la Convention européenne des droits de l'homme: l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Annuaire de droit européen*, 2005, p. 297 ss.

[214] In proposito ci sia consentito rinviare a A. Bultrini, *La recente evoluzione del contenzioso "strutturale" dell'Italia di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 2007, p. 430 ss.

[215] In tal senso v. in particolare la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa Rec(2000)2 del 19 gennaio 2000 su « (t)he re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgments of the European Court of Human Rights ».

legislativi dell'Unione, potrebbe la Corte di giustizia dichiarare nullo e non avvenuto (art. 231 Trattato CE, futuro art. 264 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) un atto impugnato in quanto contrario alla CEDU in seguito ad una sentenza resa dalla Corte EDU nei confronti dell'Unione in quanto parte contraente? Posta l'assenza di norme specifiche sulla revisione di una sentenza della Corte di giustizia, a quali strumenti si potrà ricorrere per ottenere tale risultato qualora una sua sentenza sia risultata contraria alla CEDU in esito ad un ricorso inoltrato, ancora una volta, alla Corte EDU contro l'Unione in quanto parte contraente?

Sono solo alcune delle domande che già ora è possibile porsi nella prospettiva dell'adesione e sulle quali conviene cominciare a riflettere.

V. Come si accennava, la seconda questione che occorre porsi sin da ora riguarda la dimensione del giudice interno di fronte alla trasformazione radicale del controllo giudiziario europeo in materia di diritti umani in seguito all'eventuale entrata in vigore del Trattato di Lisbona [216]. Pare quasi superfluo osservare che l'effettività della tutela dei diritti umani, in Europa e non solo, dipende in misura significativa dall'apporto dei giudici interni e che la sua pregnanza è a sua volta legata al grado di "ricettività" del giudice interno rispetto agli impulsi normativi e giurisprudenziali che gli pervengono, se del caso con la mediazione di altri operatori giuridici, dai sistemi internazionali cui lo Stato è vincolato. Detto grado di "ricettività" dipende naturalmente da come vengono affrontate, a livello interno, le questioni del rango, dell'interpretazione ed eventualmente della diretta applicabilità delle norme sui diritti umani contenute negli strumenti internazionali cui lo Stato è parte. Nel caso degli Stati membri dell'Unione, a questi ultimi strumenti andrà ormai ad aggiungersi, dopo l'eventuale entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Carta dotata dello « stesso valore giuridico dei trattati » (versione consolidata del futuro art. 6, par. 1 Trattato UE).

L'acquisizione da parte della Carta dello stesso valore giuridico dei trattati e l'adesione dell'Unione alla CEDU, con la conseguente sottoposizione del sistema istituzionale dell'Unione (Corte di giustizia compresa) al controllo ultimo della Corte EDU, sono probabil-

[216] In materia la dottrina è naturalmente vastissima: fra molti altri si segnalano in particolare H. Aden, *Human rights before the courts: concurrence or complementary protection by the European Court of Human Rights, the European Court of Justice and by national constitutional courts?*, in *Human rights in Europe: a fragmented regime?*, Frankfurt am Main-Berlin-Bern, 2006, p. 57 ss., nonché l'interessante studio comparatistico di AA.VV., *A Europe of Rights. The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, Oxford, 2008.

mente destinate a produrre un impatto dirompente a livello interno, specie in quei paesi (come l'Italia) in cui più sofferti sono stati i rapporti con la CEDU e in una certa misura con lo stesso diritto comunitario [217]. Dopo aver acquisito lo stesso valore giuridico dei trattati, potrebbe la Carta non beneficiare del rango speciale di cui questi godono a livello interno in termini di copertura costituzionale, effetto diretto e disapplicazione delle norme interne contrarie? E nel momento in cui l'Unione aderisse infine alla CEDU, quale rango verrebbe attribuito a quest'ultima a livello interno in quanto trattato cui la stessa Unione sarebbe formalmente vincolata? Potrebbe ad esempio la Corte costituzionale italiana, in siffatte, radicalmente diverse circostanze, continuare ad attribuire un rango privilegiato al diritto comunitario (a quel punto dell'Unione) rispetto a quello riservato alla CEDU, sulla falsariga di quanto affermato nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2007? [218]. In particolare, potrebbe la Corte costituzionale italiana continuare a rifiutare alla CEDU, che dopo l'adesione vincolerebbe formalmente la stessa Unione, una copertura costituzionale analoga a quella concessa al diritto comunitario? Potrebbe essa, in altre parole, continuare a sostenere che la CEDU resterebbe cosa diversa da un diritto dell'Unione a quel punto formalmente agganciato alla CEDU?

Nonostante il rapporto difficile della Corte costituzionale italiana con la tutela internazionale dei diritti umani, è probabile che l'acquisizione da parte della Carta dello stesso valore giuridico dei

[217] Ci riferiamo naturalmente al lungo processo che portò infine la Corte costituzionale italiana a riconoscere la supremazia delle norme comunitarie provviste di efficacia diretta, fatti salvi i contro-limiti costituzionali. Sul rapporto tuttora difficile con la CEDU rinviamo a quanto abbiamo già esposto *supra*, par. II. e nota n. 5.

[218] Nelle quali la Corte costituzionale ha affermato molto chiaramente tale differenza di rango: il diritto comunitario, che beneficia di una copertura congiunta sia da parte dell'art. 11 che da parte dell'art. 117, comma 1 Cost., gode di una posizione diversa dalla CEDU, la quale beneficia unicamente della copertura dell'art. 117, comma 1 Cost., in quanto accordo internazionale, e non può ritenersi "comunitarizzata" attraverso l'art. 11 Cost. Ne consegue che le norme comunitarie dotate di efficacia diretta prevalgono sul diritto interno contrario, anteriore come successivo e che il giudice interno ha il dovere-potere di disapplicare, laddove il meccanismo della disapplicazione è escluso nel caso della CEDU. Eventuali conflitti tra norme CEDU e norme italiane non ricomponibili per via interpretativa dovranno essere sollevati mediante incidente di costituzionalità e spetterà allora alla Corte costituzionale di dichiarare se del caso l'incostituzionalità della disposizione interna in conflitto con la CEDU e pertanto con l'art. 117, comma 1 Cost. (v. spec. i punti 6.1, 6.1.2 e 6.2 della sentenza n. 349 del 2007). La tesi dell'ingresso diretto dei parametri convenzionali nell'ordinamento interno, per il tramite dei principi generali del diritto comunitario di cui detti parametri fanno parte da tempo, viene nondimeno regolarmente riproposta. Da ultimo v. ad esempio S. Valaguzza, che evidenzia fra l'altro come il passaggio al rango dei principi generali del diritto comunitario delle regole convenzionali sia stato rafforzato dal Regolamento del Consiglio del 15 febbraio 2007, n. 168, punto 9 dei considerando, con cui è stata istituita l'Agenzia europea per i diritti fondamentali (v. op. cit., p. 1406).

trattati finisca col determinare l'ingresso dei diritti fondamentali da essa garantiti (per il tramite dell'art. 11 Cost.) tra i parametri di costituzionalità diretti nel campo di applicazione del diritto dell'Unione (e non solo in quanto norme interposte di valutazione della costituzionalità, rango che le sentenze nn. 348 e 349 del 2007 hanno riconosciuto alle norme della CEDU per il tramite dell'art. 117, par. 1 Cost.). Appare logico dedurne che norme italiane eventualmente in contrasto con i diritti garantiti dalla Carta subirebbero, nel campo di applicazione del diritto dell'Unione s'intende [219], la stessa sorte ora riservata alle norme in conflitto col diritto comunitario, ovvero la loro disapplicazione da parte dell'autorità nazionale competente.

Appare invece meno scontato che l'adesione dell'Unione alla CEDU conduca una Corte costituzionale come quella italiana (ma altrettanto potrebbe dirsi per quella tedesca) ad estendere alla CEDU, a prescindere dalla tecnica di qualificazione giuridica utilizzata, la copertura costituzionale riservata al diritto dell'Unione. È ben possibile quindi, nel caso italiano, che le norme della CEDU continuerebbero, anche nel campo di applicazione del diritto dell'Unione, a funzionare da norme interposte. In altre parole, eventuali contrasti (nella prospettiva di un'eventuale disapplicazione della norma interna) sarebbero valutati innanzitutto con riferimento alle norme della Carta (punto di riferimento specifico in materia di diritti umani nel campo di applicazione del diritto dell'Unione) anziché rispetto alle norme della CEDU. *Quid* tuttavia nel caso in cui una norma interna, giudicata compatibile con la Carta, eventualmente dalla stessa Corte di giustizia, risultasse poi contraria alla CEDU in esito al successivo giudizio promosso innanzi alla Corte EDU? La norma interna apparirebbe a quel punto perlomeno incostituzionale, dato che la norma CEDU violata fungerebbe da norma interposta. E purtuttavia tale esito non condurrebbe necessariamente ad ammettere la possibilità di una disapplicazione delle norme in contrasto: insomma la nostra Corte costituzionale potrebbe anche con-

[219] Può ben darsi il caso in cui la Corte di giustizia non si pronunci su una questione relativa al rispetto dei diritti umani in quanto la questione non rientra nel campo di applicazione del diritto comunitario. È quanto si è verificato ad esempio nel caso *The Society for the Protection of Unborn Children (Ireland) Ltd v. Stephen Grogan and Others* (sentenza riguardante il divieto di diffondere in Irlanda informazioni sulle opzioni di aborto proposte da cliniche site sul territorio britannico): la Corte di giustizia concluse che la fattispecie esulava dal campo di applicazione del diritto comunitario e di conseguenza non si pronunciò neppure in tema di libertà di espressione (causa C-159/90, sentenza del 4 ottobre 1991, spec. punto 31). Con riferimento al medesimo caso la Corte EDU ha poi accertato la violazione dell'art. 10 CEDU (*Open Door*, sentenza del 29 ottobre 1992, nn. 14234/88 e 14235/88).

tinuare a sostenere la diversità di rango fra le norme dell'Unione e quelle della CEDU.

E *quid* nel caso in cui da una sentenza della Corte EDU dovesse scaturire la contrarietà di norme dell'Unione a norme della CEDU? A prescindere dalla questione, sopra tratteggiata, degli obblighi di esecuzione della sentenza per l'Unione in quanto parte contraente, quali conseguenze ne deriverebbero per i giudici interni? Potrebbe a quel punto sorgere il problema della compatibilità degli obblighi derivanti dall'Unione con le norme costituzionali interne sui diritti fondamentali, sì da condurre il giudice costituzionale (o supremo a seconda dei casi) ad espungere la norma dell'Unione dall'ordinamento interno in quanto contraria ai diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione sulla base di una sentenza della Corte EDU? [220]

Difficile aggiungere altro senza sconfinare nel campo della pura speculazione ma è chiaro che le profonde trasformazioni normative e istituzionali connesse tanto all'entrata in vigore della Carta quanto all'adesione alla CEDU aprono scenari nuovi dal punto di vista del giudice interno [221]. Pare nondimeno importante aggiungere un'osservazione connessa ad un dato strumentale che merita di essere evidenziato. Com'è noto la Corte EDU non dispone di quel canale di dialogo privilegiato con il giudice interno che rappresenta invece l'esame di questioni pregiudiziali sollevate innanzi alla Corte di giustizia. Qualunque soluzione possa essere ipotizzata con riferimento alle questioni del rango della CEDU e dell'applicabilità diretta delle sue norme, a noi sembra indubbio che a partire dal momento in cui la Carta diverrà vincolante e la Corte di giustizia sarà sottoposta, in seguito all'adesione dell'Unione alla CEDU, al controllo ultimo della Corte di Strasburgo, essa non solo sarà indotta ad affrontare apertamente le questioni che sorgeranno in materia di diritti fondamentali sotto il profilo della Carta ma nella prospettiva di un eventuale, successivo esame del caso da parte della Corte EDU essa sarà probabilmente indotta a recepire in modo sistematico i parametri convenzionali, tanto più se si tiene conto della collaborazione già ora assai sviluppata fra le due corti europee. Tale dinamica, invero, sarebbe teoricamente possibile già ora, nella misura in cui un

[220] In tal modo si metterebbe in atto la nota dottrina della Corte costituzionale sui contro-limiti costituzionali rispetto al riconoscimento della supremazia delle norme comunitarie provviste di efficacia diretta (su tale dottrina cfr. fra gli altri M. Cartabia e J.H.H. Weiler, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, p. 167 ss.).

[221] Secondo M. Cartabia, lo sviluppo creativo dell'attività giurisdizionale, favorito dal nuovo assetto normativo che risulterà dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, « riguarderà in misura maggiore i giudici comuni, mentre le Corti costituzionali resteranno probabilmente ai margini » (op. cit., p. 103).

caso deciso dai giudici interni su una misura statale di attuazione, e nell'ambito del quale la Corte di giustizia fosse intervenuta in via pregiudiziale, potrebbe ben raggiungere la Corte EDU in seguito ad un ricorso inoltrato contro lo Stato nel quale la questione fosse stata definita in ultima istanza. Si è già visto, tuttavia, come a volte la Corte di giustizia sia restìa a pronunciarsi su questioni riguardanti anche la tutela dei diritti umani quando esse possono essere risolte sulla base del solo diritto comunitario [222]. Con l'acquisizione di forza giuridica da parte della Carta un esito del genere dovrebbe non esser più possibile e questo farebbe del rinvio pregiudiziale un canale di comunicazione diretto con i giudici interni anche in materia di diritti umani, sia attraverso l'applicazione della Carta sia attraverso il rilievo ancora maggiore, rispetto a quanto non accada già ora, che la Corte di giustizia sarebbe presumibilmente indotta a dare alla CEDU dopo l'adesione. Insomma, nel futuro, diverso contesto che si va delineando il rinvio pregiudiziale verrebbe a costituire indirettamente un prezioso strumento di confronto diretto tra il giudice interno e la giurisprudenza della Corte EDU in grado di supplire almeno in parte all'assenza, nel sistema convenzionale, di un analogo canale diretto di confronto fra giudice interno e giudice europeo. Tale sviluppo potrebbe essere favorito dall'estensione, prevista dal Trattato di Lisbona, della competenza della Corte di giustizia a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione di tutto il diritto dell'Unione o sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni [223]. Naturalmente questo varrebbe solo per gli Stati membri dell'Unione (per le altre Parti alla CEDU siffatto canale diretto continuerebbe a mancare) e la sua efficacia dipenderà sempre dall'attenzione effettiva che la Corte di giustizia continuerà a dedicare alla giurisprudenza della Corte EDU. L'interesse di tale prospettiva resta nondimeno intatto: più o meno a seconda dei casi e dei paesi, molti giudici

[222] V. *supra*, nota n. 8.

[223] Versione consolidata dell'art. 19, par. 3 nuovo Trattato UE, con l'unica eccezione prevista dalle clausole specifiche del Protocollo relativo a Danimarca e Gran Bretagna e dall'art. 276 (versione consolidata) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, secondo il quale: « Nell'esercizio delle attribuzioni relative alle disposizioni dei capi 4 e 5 della parte terza, titolo V concernenti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente a esaminare la validità o la proporzionalità di operazioni condotte dalla polizia o da altri servizi incaricati dell'applicazione della legge di uno Stato membro o l'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna ». In tale rilevantissima materia dal punto di vista della tutela dei diritti fondamentali, resta naturalmente intatta la competenza (*ex post facto*) della Corte di Strasburgo con riferimento a ricorsi aventi ad oggetto le relative misure statali in materia di mantenimento dell'ordine pubblico e di sicurezza interna: i profili di legalità, perseguimento di finalità legittime, necessità e proporzionalità rispetto alle finalità perseguite fanno parte integrante della valutazione svolta dalla Corte EDU.

interni, anche a causa delle insufficienti attività formative e di aggiornamento svolte al riguardo, continuano ad avere troppo poca familiarità con gli strumenti internazionali di tutela dei diritti umani, CEDU compresa. La voce della Corte di giustizia, altrettanto autorevole e soprattutto più conosciuta dal giudice interno proprio grazie al meccanismo del rinvio pregiudiziale, potrà contribuire a dare alla CEDU stessa una più diretta ed incisiva presenza nelle dinamiche interpretative dei giudici interni [224].

VI. Quali (provvisorie) conclusioni possiamo trarre? In primo luogo, una Corte di giustizia che possa finalmente avvalersi di un catalogo di diritti fondamentali vincolante dovrebbe garantire un controllo sistematico, anziché eventuale, del rispetto dei diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione, controllo di cui nel presente momento storico, caratterizzato da preoccupanti tendenze verso un affievolimento della tutela in determinati settori (lotta al terrorismo e controllo dei flussi migratori per cominciare), si avverte una particolare necessità. C'è da augurarsi che la Corte di giustizia sappia cogliere tale sfida e sfruttare appieno le potenzialità che le offrirebbe il contesto giuridico-istituzionale prodotto dall'eventuale entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Siamo certi che di ciò beneficerebbe anche l'evoluzione dello stesso sistema convenzionale. La giurisprudenza della Corte EDU degli ultimi anni si è mostrata sempre più sensibile alle esperienze giuridiche di altri sistemi di tutela (compresi quelli universali e lo stesso sistema interamericano) e in tale contesto il dialogo con l'altra corte europea conserva una valenza speciale: in altre parole, una giurisprudenza forte della Corte di giustizia costituirebbe un robusto stimolo per l'evoluzione della stessa giurisprudenza della Corte EDU, nonostante la posizione

[224] Tale prospettiva riguarda naturalmente tutti gli ordinamenti degli Stati membri dell'Unione, seppure in misura diversa a seconda del livello di interazione con il sistema convenzionale raggiunto. Per quanto concerne in particolare l'ordinamento italiano, le potenzialità insite in questo discorso risultano ancor più evidenti se si considera che la Corte costituzionale ha appena iniziato ad utilizzare essa stessa lo strumento del rinvio pregiudiziale, ancorché entro limiti per ora ristrettissimi (sentenza n. 102/2008 del 13 febbraio 2008): com'è stato osservato, per il momento tale soluzione appare esperibile solo in casi eccezionali, qualora non vi siano altri giudici incaricati di adire la Corte di giustizia, e non è forse un caso « peraltro che la prima questione in assoluto sollevata dalla Corte costituzionale italiana non si appunti in materia di diritti fondamentali, terreno privilegiato su cui normalmente è destinato a svolgersi il dialogo tra corti, ma inerisca latamente alla tutela della concorrenza » (P. Zicchittu, *Il primo rinvio pregiudiziale da Palazzo della Consulta: verso il superamento della teoria dualista?*, in *Quad. cost.* 2008, p. 618 s.; in tema v. anche M.E. Gennusa, *Il primo rinvio pregiudiziale da Palazzo della Consulta: la Corte costituzionale come "giudice europeo"*, in *Quad. cost.*, 2008, p. 612 ss.).

formalmente preminente che quest'ultima acquisterebbe in seguito all'adesione dell'Unione alla CEDU.

Oltreché rispetto al controllo giudiziario in seno all'Unione, il valore vincolante della Carta avrebbe sperabilmente un impatto anche a livello delle altre istituzioni dell'Unione e in particolare per quanto concerne l'attività legislativa: è indispensabile che la stessa Unione sottoponga i progetti di atti legislativi ad un serio studio di compatibilità preliminare con i diritti fondamentali [225]. Il valore vincolante della Carta e la prospettiva di eventuali ricorsi alla Corte EDU contro l'Unione dovrebbero stimolare un'evoluzione in tal senso in particolare dei lavori preparatori di atti legislativi in seno all'Unione. Ciò pare tanto più importante se si considera la tentazione costante degli Stati di far passare, col pretesto della copertura dell'Unione, atti normativi che almeno in alcuni di essi potrebbero imbattersi in seri limiti, dal punto di vista della tutela dei diritti fondamentali, qualora fossero adottati sotto forma di atti nazionali.

Certo il ruolo presumibilmente più incisivo che la Corte di giustizia sarebbe chiamata a svolgere non costituirebbe di per sé una garanzia di attenzione rigorosa alle esigenze della tutela dei diritti fondamentali. La giurisprudenza più recente mostra che anche quando la Corte di giustizia si ritiene competente, non necessariamente al momento di decidere, trae tutte le conseguenze dal ragionamento impostato sulla tutela dei diritti fondamentali [226]. È proprio qui che il valore aggiunto derivante dall'adesione dell'Unione alla CEDU, cioè l'introduzione di un controllo esterno all'Unione rispetto agli standard minimi di tutela inerenti al sistema conven-

[225] Verifica che a dire il vero viene già svolta ma le cui modalità meriterebbero di essere studiate e vagliate in modo approfondito.

[226] Così nella recente e nota sentenza nei casi *Kadi* e *Al Barakaat*, sul rispetto dei diritti fondamentali nell'attuazione delle decisioni del Consiglio di Sicurezza (sentenza del 3 settembre 2008, cause C-402/05 P e C-415/05 P), la Corte di giustizia dà l'impressione di privilegiare comunque le esigenze di sicurezza nell'ambito della lotta al terrorismo, al punto che nonostante il regolamento comunitario n. 1190/2008, adottato proprio in seguito alla sentenza, abbia fornito agli interessati informazioni assai scarne sui motivi della conferma della loro iscrizione della lista dei sospetti di terrorismo, ci si è chiesti « quale potrebbe essere, su questo punto, l'esito di un eventuale ricorso che Kadi e la Al Barakaat decidessero di presentare ai giudici comunitari » se si considera che secondo la sentenza in questione « talune considerazioni imperative riguardanti la sicurezza o la conduzione delle relazioni internazionali della Comunità e dei suoi Stati membri possono ostare alla comunicazione agli interessati di taluni elementi e, pertanto, all'audizione degli stessi in merito a tali elementi » (P. Pirrone, *Attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza contro il terrorismo e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario: la sentenza della Corte di giustizia relativa ai casi Kadi e Al Barakaat*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, spec. p. 83, con riferimento al par. 342 della sentenza).

In materia di limiti ai limiti dei diritti fondamentali P.M. Huber, op. cit, p. 15, sottolinea peraltro l'ampia discrezionalità lasciata agli Stati membri e le considerazioni di carattere funzional-giuridico che guidano la Corte di giustizia.

zionale, mostra tutta la sua pregnanza. Grazie all'adesione, dopo una sentenza della Corte di giustizia insoddisfacente dal punto di vista dei diritti fondamentali la parola potrà eventualmente passare alla Corte di Strasburgo e non solo alla dottrina.

Infine, i profondi mutamenti connessi all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona contribuiranno tanto a creare un nuovo quadro giuridico di riferimento per gli ordinamenti interni grazie al riconoscimento alla Carta dello stesso valore giuridico dei trattati, quanto a rafforzare, per il tramite dell'aggancio formale del sistema giuridico dell'Unione al sistema convenzionale, l'impatto dello stesso sistema convenzionale sui sistemi interni. Trattasi di una prospettiva cruciale data l'importanza del livello interno per la tutela effettiva dei diritti umani; ordinamenti, quelli interni, su cui la presa da parte dei sistemi internazionali di tutela dei diritti umani resta ancora oggi difficile e incerta; ordinamenti interni che assomigliano, se ci è consentita una metafora "biologica", a certi micro-organismi sempre esposti al rischio di mutazioni genetiche che li rendono (di nuovo) resistenti all'azione esterna.

* * *

Stefano Amadeo, *Il Protocollo n. 30 sull'applicazione della Carta a Polonia e Regno Unito e la tutela "asimmetrica" dei diritti fondamentali: molti problemi, qualche soluzione*

Sommario: I. Introduzione. — II. Le "ragioni" del Protocollo alla luce degli attuali orientamenti giurisprudenziali. — III. Il Protocollo come strumento "atipico" di opting-out. — IV. Le disposizioni del Protocollo e i problemi interpretativi che esse sollevano. I "chiarimenti" relativi alla competenza giurisdizionale. — V. (*segue:*) alla azionabilità in giudizio dei diritti di solidarietà (Titolo IV della Carta). — VI. (*segue:*) e al contenuto di taluni diritti della Carta. — VII. Gli effetti del Protocollo rispetto alla Carta. — VIII. (*segue:*) e alle altre fonti di tutela dei diritti fondamentali previste nel diritto dell'Unione.

I. L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona apporterà rilevanti modifiche negli strumenti di tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione. Se alla Carta dei diritti fondamentali viene attribuito lo "stesso valore giuridico dei trattati" (art. 6, par. 1, TUE) [227],

[227] Sulla portata di tale norma, e sulle conseguenze giuridiche della sua equiparazione ai Trattati, L. Daniele, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e Trattato di Lisbona*, in *Diritti individuali e giustizia internazionale*, *Liber Pocar*, Milano 2009, p. 235 ss., e in questa

tale innovazione è limitata, sul piano soggettivo, per effetto del Protocollo n. 30 allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione [228]. Il Protocollo potrebbe produrre effetti di grande rilievo sull'efficacia che la Carta assumerà dopo le novelle di Lisbona [229]. Le finalità dichiaratamente "interpretative" di tale strumento, che intende "chiarire determinati aspetti dell'applicazione della Carta" nei riguardi di Polonia e Regno Unito, non debbono trarre in inganno. Il Protocollo sembra implicare l'estensione del principio di "integrazione differenziata" al sensibile ambito delle tutele fondamentali [230]. Pur ribadendo il rispetto dei diritti fondamentali quale affermatosi nell'ordinamento dell'Unione, appare volto a neutralizzare l'effettività o l'autonomia dei controlli giurisdizionali sul rispetto della Carta, nonché a far convergere i contenuti di questa sull'assetto degli ordinamenti dei due Stati membri coinvolti.

Le motivazioni che hanno indotto Polonia e Regno Unito a pretendere il regime speciale incorporato nel Protocollo [231], possono essere intese come una "reazione" al recente e variegato attivismo della Corte di giustizia in materia di diritti fondamentali e di diritti sociali e della persona in particolare, nonché alle preoccupazioni

Rivista, 2008, p. 655 ss. In generale L. Daniele, *La protezione dei diritti fondamentali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: un quadro d'insieme*, in questa *Rivista*, sopra, p. 617.

[228] Protocollo (n. 30) sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea alla Polonia e al Regno Unito, allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione: in B. Nascimbene (a cura di), *Comunità e Unione europea. Codice delle istituzioni*, Torino, 2008, p. 1155 ss.

[229] Sul Trattato di Lisbona, anche in rapporto con le "novità" sugli strumenti di tutela dei diritti umani fondamentali, cfr. P. Ponzano, *Le traité de Lisbonne: l'Europe sort de sa crise institutionnelle*, in *Rev. droit Un. eur.*, 2007, p. 569; S. van Raepenbusch, *La réforme institutionnelle du Traité de Lisbonne: l'émergence juridique de l'Union européenne*, in *Cah. droit eur.*, 2007, p. 573, spec. 577 s.; R. Baratta, *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in questa *Rivista*, 2008, p. 21; T. Corthaut, *Plus ça change, plus c'est la même chose? A comparison with the Constitutional Treaty*, in *Maastricht journ. eur. comp. law*, 2008, p. 21, 27 ss.; P. Craig, *The Treaty of Lisbon: Process, architecture and substance*, in *Eur. law rev.*, 2008, p. 137, spec. 161 ss.; M. Fumagalli Meraviglia, *La tutela dei diritti dell'uomo oltre la Costituzione europea*, in U. Draetta e A. Santini (a cura di), *L'Unione europea in cerca di identità*, Milano, 2008, p. 101, spec. 110 ss.; F. Seatzu, *La tutela dei diritti fondamentali nel nuovo Trattato di Lisbona*, in *Com. int.*, 2008, p. 43 ss., con ricche indicazioni bibliografiche sulla Carta; J. Snell, *"European constitutional settlement", an ever-closer union, and the Treaty of Lisbon: democracy or relevance?*, in *Eur. law Rev.*, 2008, p. 617, spec. 631 ss.

[230] In generale, *infra*, par. III.

[231] Cfr. anche M. Dougan, *The Treaty of Lisbon 2007: Winning minds, not hearts*, in *Common Market Law Rev.*, 2008, p. 617; M. Migliazza, *I diritti fondamentali nell'ordinamento dell'Unione europea e il limite dell'equity*, in *Diritti individuali*, cit., p. 583 ss. Secondo P. Craig, *The Treaty of Lisbon*, cit., p. 163 la motivazione politica della negoziazione del Protocollo risiederebbe nella volontà di "differenziare" il Trattato di Lisbona dal Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, per il quale ultimo invece non era stata avanzata alcuna richiesta di "opt-out or reservation".