



Università degli Studi di Genova

Dottorato di ricerca in Scienze Politiche
Indirizzo Democrazia e Diritti umani
Ciclo XXVI

Anno di discussione: 2014

L'adesione dell'Unione europea alla CEDU: problemi e prospettive

Settore scientifico disciplinare di afferenza: IUS/14

Candidato: Monica Parodi, n. matricola 2739849

Tutor:
Prof. Pierangelo Celle

Coordinatore del dottorato:
Prof.ssa Maria Antonietta Falchi

Coordinatore dell'indirizzo di ricerca:
Prof.ssa Maria Grazia Bottaro Palumbo

Alla mia cara nonna

INDICE

Introduzione

Parte I

Il rapporto tra Unione europea e Convenzione EDU

Capitolo I

L'adesione alla CEDU nella storia dell'integrazione europea e la tutela dei diritti fondamentali in seno all'Unione europea

I. L'origine dei due sistemi e gli elementi in comune: dal Secondo dopoguerra alla costituzione delle Comunità economiche europee	6
II. Il rilievo dei diritti dei singoli nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea: il ruolo della Corte di giustizia e delle Corti costituzionali	20
III. Dal dibattito istituzionale sull'opportunità d'aderire alla CEDU al Parere 2/94 della Corte di giustizia	30
IV. L'inclusione dei diritti fondamentali nei Trattati: da Maastricht a Lisbona	38
V. I limiti del sistema ivi delineato	50

Capitolo II

Lo stato attuale del rapporto tra i due sistemi e il diritto dell'UE al vaglio della Corte europea dei diritti dell'uomo

I. Il rapporto tra Unione europea e Convenzione EDU nel sistema multilivello di tutela dei diritti fondamentali	52
II. L'ambito d'applicazione dei diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea: i principi generali nella giurisprudenza della Corte di giustizia	58
III. (<i>segue</i>) L'ambito d'applicazione della Carta DFUE	69

IV. La Convenzione EDU e la giurisprudenza della Corte EDU nel sistema delle fonti dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea	79
V. La portata della Carta DFUE e il rapporto con la Convenzione EDU: gli artt. 52, paragrafo 3 e 53 della Carta DFUE	87
VI. La Convenzione EDU nel sistema delle fonti dell'Unione prima dell'adesione	95
VI. La Corte EDU e il diritto dell'Unione europea	96
VII. (<i>segue</i>) La responsabilità degli Stati membri per il trasferimento di competenze all'Unione europea: il paradigma <i>Matthews</i> e <i>Bosphorus</i>	100
VIII. (<i>segue</i>) La giurisprudenza della Corte EDU relativa a fattispecie in cui lo Stato membro dell'Unione applica norme di diritto dell'Unione	106
IX. L'attuale rapporto tra Unione europea e Convenzione EDU	111

Parte II

L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione EDU e gli effetti da essa prodotti

Capitolo III

L'Unione europea come parte contraente della Convenzione EDU

I. L'adesione alla Convenzione EDU tra obiettivi e condizioni: preservare l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione	113
II. Le fasi del negoziato e la procedura disposta per la conclusione del Progetto d'Accordo d'adesione	124
III. L'Accordo d'adesione: forma e struttura	129
IV. (<i>segue</i>) La portata dell'accordo d'adesione e le riserve	131
V. L'estensione del sindacato giurisdizionale della Corte EDU sul diritto dell'Unione e le problematiche connesse all'autonomia	134
VI. L'allocazione della responsabilità tra Stati membri e Unione europea: la clausola generale d'attribuzione	141
VII. L'adattamento del ricorso individuale dinanzi alla Corte EDU alle peculiarità ed esigenze dell'Unione europea: il modello del secondo convenuto	147
VII. a) Le differenze tra co-convenuto, terza parte interveniente e convenuto multiplo.....	148

VII. b) La designazione del co-convenuto	150
VII. c) Ulteriori aspetti procedurali	155
VII d) L'aspetto sostanziale: le condizioni per l'attivazione del modello del co-convenuto	158
VII. e) Gli effetti dell'applicazione del modello del co-convenuto sull'allocazione della responsabilità per le violazioni della Convenzione EDU nelle sentenze della Corte EDU.....	162
VIII. La formalizzazione del rapporto tra Corte EDU e Corte di giustizia: il <i>preliminary reference</i>	165
VIII a) Le condizioni per chiedere la pronuncia della Corte di giustizia.....	168
VIII b) L'individuazione del soggetto competente a effettuare il rinvio	173
VIII c) Aspetti procedurali	177
VIII d) La compatibilità del <i>preliminary reference</i> con l'autonomia del diritto dell'Unione: l'identificazione della base giuridica	178
VIII e) Gli effetti della decisione resa dalla Corte di giustizia in sede di rinvio preliminare ex art. 3, paragrafo 6 del Progetto d'Accordo d'adesione e l'autonomia del diritto dell'Unione.....	183
IX. I ricorsi tra le Parti della Convenzione EDU	186
X. Gli aspetti istituzionali dell'adesione: la partecipazione dell'Unione europea agli organi del Consiglio d'Europa	192
X. a) La partecipazione dell'Unione europea all'Assemblea Parlamentare per la nomina dei giudici della Corte EDU	193
X. b) La partecipazione dell'Unione alle riunioni del Comitato dei Ministri quando svolge funzioni concernenti: l'esecuzione delle sentenze della Corte EDU, l'adozione di Protocolli addizionali alla Convenzione EDU, la composizione della Corte EDU e l'adempimento di altre funzioni non previste dalla Convenzione EDU	195
X. c) La partecipazione dell'Unione al finanziamento delle spese connesse alla Convenzione EDU	199

Capitolo IV

Gli effetti dell'adesione sul sistema delle fonti dell'ordinamento dell'Unione europea e dei suoi Stati membri

I. Introduzione	200
-----------------------	-----

II. La Convenzione EDU nel sistema delle fonti dell'UE e il rapporto con le altre fonti in materia di diritti fondamentali	200
III. La giurisdizione esclusiva della Corte di giustizia sul diritto dell'Unione e gli effetti della giurisprudenza della Corte EDU in seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU....	211
III. a) Gli effetti riconosciuti alle sentenze della Corte EDU entro il sistema della Convenzione EDU	212
III. b) Gli effetti riconosciuti alle sentenze della Corte EDU dagli Stati parte del Consiglio d'Europa	215
III. c) Gli effetti delle sentenze della Corte EDU nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea in seguito all'adesione alla Convenzione EDU: delineando un primo possibile scenario.....	219
IV. Gli effetti dell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU entro gli ordinamenti degli Stati membri: profili procedurali e sostanziali	228
V. (<i>segue</i>) La cooperazione giudiziaria tra giudici nazionali e Corte di giustizia: lo strumento del rinvio pregiudiziale dopo l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU	234
VI. Verso un sistema integrato di fonti?	236

Capitolo V

Gli effetti dell'adesione sul sistema giurisdizionale dell'Unione europea

I. Introduzione	240
II. ricorsi individuali dinanzi alla Corte EDU contro l'Unione e gli Stati membri: il previo esaurimento dei rimedi giurisdizionali interni	241
III. a) I ricorsi diretti contro l'Unione dinanzi alla Corte EDU e i mezzi di ricorso interni esperibili dal singolo: l'azione in annullamento	244
III. b) Il ricorso avverso le sanzioni	256
III. c) Il ricorso in carenza e le problematiche connesse ai casi di omissione	258
III. d) La denuncia al Mediatore europeo	261
III. e) Il contenzioso in materia di personale	262
III. f) Il ricorso avverso violazioni derivanti dal diritto primario	263
III. g) I ricorsi contro gli Stati membri dinanzi alla Corte EDU e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia	264

III. <i>h)</i> Osservazioni conclusive	269
IV. L'applicazione del modello di ricorso individuale definito dal Progetto d'Accordo d'adesione e i suoi effetti	270
IV. <i>a)</i> I ricorsi contro l'Unione europea e la partecipazione degli Stati membri come co-convenuti	270
IV. <i>b)</i> I ricorsi contro uno o più Stati membri e la partecipazione dell'Unione come co-convenuto	273
IV. <i>c)</i> Osservazioni conclusive	277
V. Il caso particolare del ricorso concernente il settore della Politica estera di sicurezza comune	278
VI. I ricorsi inter-parti dinanzi alla Corte EDU	288
VI. <i>a)</i> I ricorsi tra Stati membri dell'Unione dinanzi alla Corte EDU	289
VI. <i>b)</i> I ricorsi degli Stati membri contro l'Unione europea dinanzi alla Corte EDU	293
VI. <i>c)</i> I ricorsi dell'Unione europea dinanzi alla Corte EDU contro uno o più Stati membri.....	295
VI. <i>d)</i> I ricorsi dell'Unione europea contro Stati terzi dinanzi alla Corte EDU	298
VII. La responsabilità congiunta e l'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo dopo l'adesione dell'Unione	299
VII. <i>a)</i> Il risarcimento del danno e il rimborso delle spese	300
VII. <i>b)</i> L'adozione di misure individuali di <i>restitutio ad integrum</i> e di carattere generali.....	301
VIII. Verso un sistema di tutela giurisdizionale multilivello integrato?	304

Considerazioni conclusive

Prospettive europee e internazionalistiche	307
--	-----

Bibliografia

Introduzione

L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione EDU, di seguito) è stata un'eventualità considerata sin dalle origini del processo di integrazione europea che si ripresenta più e più volte nel corso dello stesso. L'entrata in vigore del Protocollo 14 allegato alla Convenzione EDU e del Trattato di Lisbona ha definito un punto fermo nel dibattito politico attorno all'opportunità o meno di procedere in tal senso, fornendo le necessarie basi giuridiche affinché l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU possa concretamente realizzarsi.

Il pressoché immediato avvio dei negoziati¹ tra il Consiglio d'Europa e l'Unione europea (Unione, in seguito), volti alla definizione di un progetto d'accordo, sono espressione della reale intenzione da parte degli attori coinvolti di conseguire l'obiettivo dell'adesione. Non solo, nelle intenzioni degli stessi, il traguardo avrebbe dovuto compiersi in tempi piuttosto celeri, atteso che il termine per la conclusione dei negoziati era stato indicato per giugno 2011. Diversi fattori, in *primis*, le difficoltà tecnico-giuridiche e la delicatezza politica della questione, invece, hanno impedito di rispettare detta scadenza e il Progetto definitivo dell'Accordo d'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU è stato concluso soltanto due anni dopo, nel giugno 2013. Detto Progetto attualmente è al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea che dovrà rendere l'atteso parere in ordine alla compatibilità dello stesso con i Trattati.

La ricerca che qui si presenta ha ad oggetto le molteplici problematiche e prospettive che il tema dell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU racchiude in sé.

Sotto il profilo strettamente europeistico, essa rappresenta il momento della congiunzione tra i due sistemi di integrazione sviluppatasi in Europa a partire dal secondo dopoguerra. Con essa, i due sistemi dovrebbero essere ricondotti a una formale coerenza², sia con riferimento alla dimensione sostanziale, sia rispetto alla dimensione procedurale. Inoltre, attraverso l'adesione, sarà finalmente ricomposta la complessa questione dell'allocazione della responsabilità dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU, di seguito) tra Unione e Stati membri, per l'applicazione del diritto dell'Unione. I singoli, di conseguenza, trarranno diretto beneficio dall'adesione, potendo finalmente godere della tutela giurisdizionale sussidiaria apprestata dalla Corte EDU, anche rispetto all'azione dell'Unione che, per sua parte, potrà finalmente difendersi direttamente innanzi ad essa.

Considerate le peculiarità dell'Unione e, segnatamente, il rapporto di integrazione esistente tra il suo ordinamento e quello degli Stati membri, l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU interessa, di conseguenza, anche questi ultimi.

¹Il Trattato di Lisbona entra in vigore il 1° dicembre 2009 e, meno di sei mesi dopo, nel giugno del 2010, sono iniziati formalmente i negoziati tra le Parti.

² Il riferimento alla coerenza tra i sistemi è di Johan Callewaert, mentre, Françoise Tulkens descrive l'adesione come mezzo per raggiungere un'organizzazione armoniosa. Cfr. J. CALLEWAERT, *L'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2013, pp. 9-12; F. TULKENS, *Pour et vers une organisation harmonieuse*, 47 *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2011, pp. 26-34.

Adottando una prospettiva internazionalistica, infine, la positiva conclusione del processo d'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU apporterebbe interessanti spunti di riflessione nell'ambito del diritto internazionale generale, specificamente nel complesso tema della responsabilità internazionale delle Organizzazioni internazionali.

Lo studio dell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU può essere affrontato e sviluppato sotto diversi profili. Nella ricerca ivi condotta si è deciso di adottare una prospettiva principalmente europeistica, senza, però, tralasciare del tutto le prospettive internazionalistiche.

Essa si articola in due parti: la prima, di carattere ricostruttivo, mira a definire gli attuali rapporti tra l'Unione europea e la Convenzione EDU, in modo tale da precisare il contesto giuridico in cui va a inserirsi il processo d'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU. A tal fine, si è proceduto con una ricostruzione del sistema di tutela dei diritti fondamentali consolidatosi in seno all'Unione, a partire dall'origine del processo di integrazione europea, sino alle ultime novità introdotte con il Trattato di Lisbona, identificando sia gli elementi di forza che le criticità ancora presenti in esso. Adottando una prospettiva storico-giuridica, ci si è soffermati, altresì, sulla relazione intercorrente tra l'Unione e il sistema di protezione della Convenzione EDU, con l'intento di farne emergere, non solo i punti di contatto presenti tra i due, ma, altresì, la genesi pressoché comune.

Il secondo capitolo, invece, inquadra il rapporto oggi in essere tra l'ordinamento giuridico dell'Unione e la Convenzione EDU. In esso, dapprima, si accoglie la prospettiva dell'Unione, concentrandosi sull'ambito d'applicazione dei diritti fondamentali garantiti entro l'ordinamento giuridico della stessa, alla luce della giurisprudenza pertinente resa dai propri organi giurisdizionali. Quindi, lo studio prosegue con la definizione dell'attuale rilevanza della Convenzione EDU nel sistema delle fonti dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Gli elementi richiamati delineano una parte del complesso rapporto esistente tra i due sistemi. La rilevanza della Convenzione EDU e l'interpretazione a essa attribuita dalla Corte di giustizia, costituiscono parte dei presupposti necessari per affrontare lo studio delle conseguenze che l'entrata in vigore dell'Accordo d'adesione produrrebbe, sia nell'ordinamento giuridico dell'Unione, sia in quello degli Stati membri della stessa.

Nella seconda parte del capitolo, la prospettiva adottata è, invece, quella della Corte EDU. In esso si affronta l'esame della rilevante giurisprudenza resa dalla Corte EDU concernente il diritto dell'Unione. Quest'ultimo, infatti, nonostante l'Unione non sia parte della Convenzione EDU, è venuto e viene frequentemente in rilievo in ragione del fatto che la materiale esecuzione dello stesso è sovente affidata agli Stati membri, i quali, in quanto Parti del Consiglio d'Europa, possono essere chiamati a rispondere di lamentate violazioni della Convenzione EDU connesse al diritto dell'Unione.

Al fine di semplificare la delicata situazione in cui versano detti Stati, contemporaneamente vincolati ad obblighi che possono apparire talvolta in contrasto tra loro, la Corte EDU ha sviluppato taluni paradigmi dai quali emerge una certa deferenza nei confronti della Corte di giustizia che, tuttavia, con il tempo, non le ha impedito di svolgere un controllo via via più approfondito sul diritto dell'Unione, spingendosi, talvolta, sino all'adozione di autonome interpretazioni del medesimo.

Al termine della prima parte della ricerca è emerso, in tutta evidenza, quanto i due sistemi, pur totalmente autonomi tra loro, siano invero collegati in un complesso

rapporto che coinvolge le istituzioni dell'Unione, in *primis* quelle giudiziarie, insieme alla Corte EDU, agli Stati membri e, direttamente, anche i singoli.

Se questo intricato rapporto, sino ad ora, non ha dato luogo a significativi contrasti o a stalli nel funzionamento del sistema di protezione, lo si deve a una comunanza di valori di fondo e, soprattutto, a un'efficace e costante dialogo, diretto e indiretto, tra le due Corti europee e tra queste e le Corti nazionali. Da tempo, tuttavia, è avvertita da più parti l'esigenza di inscrivere i diversi sistemi di protezione entro uno schema maggiormente definito.

L'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU rappresenta l'opportunità, individuata dagli attori coinvolti per conseguire tale obiettivo, completando, altresì, il sistema di tutela dei diritti fondamentali in seno all'Unione.

La sua concreta realizzazione comporta l'individuazione e la gestione di un considerevole numero di problematiche attinenti, sia all'adattamento del sistema di protezione sviluppatosi attorno alla Convenzione EDU, sia ai risvolti che essa produrrà nell'ordinamento giuridico dell'Unione e sul sistema giurisdizionale in esso previsto.

La seconda parte della tesi, quindi, affronta lo studio di dette questioni prendendo come punto di riferimento il Progetto di Accordo d'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU (e gli strumenti a esso allegati) adottato nel giugno del 2013.

Il terzo capitolo è interamente dedicato all'analisi del Progetto d'Accordo. Dopo aver ripercorso brevemente le fasi del negoziato che hanno condotto all'adozione dello stesso, sono state affrontate le questioni tecniche-giuridiche necessarie per adattare il sistema di protezione della Convenzione EDU alle specificità dell'Unione. In esso è stata posta considerevole enfasi al concetto di autonomia del diritto dell'Unione, dal cui mantenimento dipende direttamente il successo del processo d'adesione stesso. Del Progetto d'Accordo, quattro sono gli elementi che attirano principalmente l'attenzione: *i*) l'estensione del sindacato giurisdizionale della Corte EDU; *ii*) l'introduzione di una clausola generale d'attribuzione, per definire il soggetto (tra Stati membri e Unione) a cui attribuire la condotta lesiva; *iii*) la modifica del sistema di ricorsi individuale, con la prevista partecipazione a titolo di co-convenuto, e il possibile coinvolgimento della Corte di giustizia, nel corso del procedimento dinanzi alla Corte EDU; *iv*) il criterio della responsabilità congiunta e la conseguente modalità d'esecuzione delle sentenze della Corte EDU.

Questi adattamenti sono stati vagliati in base alle prescrizioni individuate anteriormente all'avvio dei negoziati, vale a dire, del suddetto mantenimento dell'autonomia del diritto dell'Unione e della preservazione delle caratteristiche del sistema di protezione della Convenzione EDU, oltre che dell'ingresso dell'Unione alla Convenzione EDU su un piano che sia, il più possibile, paritario rispetto alle altre Parti contraenti. In relazione all'elemento dell'autonomia del diritto dell'Unione, si dà conto di alcune incertezze in ordine all'effettiva preservazione della stessa, le quali, se venissero confermate nell'atteso parere della Corte di giustizia, richiederebbero l'avvio di ulteriori negoziati volti all'individuazione degli emendamenti idonei a rendere il Progetto d'Accordo totalmente compatibile con i Trattati, ovvero, una modifica di questi ultimi.

Ciò posto, gli ultimi due capitoli dello studio sono dedicati alla considerazione degli effetti che l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU dovrebbe apportare, sia nel sistema delle fonti degli ordinamenti giuridici dell'Unione e degli Stati membri, sia nel sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione e, quindi, nel sistema di protezione

sussidiario apprestato dalla Corte EDU.

Nel quarto capitolo si è così proceduto definendo il futuro rango della Convenzione EDU nel sistema delle fonti dell'Unione, tenendo conto delle rilevanti disposizioni dei Trattati, come interpretate dalla Corte di giustizia. Quindi, si è data una prima ricostruzione del futuro rapporto che andrà istituendosi tra questa, i principi generali e la Carta DFUE. Particolarmente delicato e interessante sarà il rapporto che andrà a costituirsi tra la Corte EDU e la Corte di giustizia, che, stante l'unicità dell'ordinamento cui quest'ultima appartiene, non sembra potersi assimilare del tutto a quello esistente tra la Corte EDU e le Corti costituzionali degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Le due Corti europee, in virtù di quanto disposto dai Trattati, saranno entrambe legittime interpreti della Convenzione EDU, dunque, occorre definire quale valore la Corte di giustizia attribuirà effettivamente alle sentenze rese dalla Corte EDU entro l'ordinamento dell'Unione. Detto aspetto, non solo, attiene direttamente al mantenimento dell'autonomia del diritto dell'Unione ma interessa altresì il singolo. Non di meno, la volontà della Corte di giustizia di conformarsi alle interpretazioni della Convenzione EDU rese dalla Corte EDU costituisce un importante fattore per volgere a maggiore coerenza le diverse fonti in materia di diritti fondamentali applicabili, di cui si è dato conto nella prima parte dello studio.

Per quanto concerne gli ordinamenti degli Stati membri, invece, emergerà che la Convenzione EDU godrà di un doppio binario d'applicazione, questa circostanza delineerà uno scenario che potrà dar luogo a situazioni di incertezza, soprattutto in quegli ordinamenti, come quello italiano, in cui la Convenzione EDU non gode di diretta applicabilità.

Il quinto capitolo, infine, tratterà degli effetti che l'adesione alla Convenzione EDU produrrà sul sistema giurisdizionale dell'Unione e sul funzionamento del sistema dei ricorsi dinanzi alla Corte EDU. Al riguardo, considerati i rimedi giurisdizionali accessibili al singolo nell'ambito dell'Unione, si prospettano le vie che questi dovrà percorrere al fine di poter adire la Corte EDU direttamente contro l'Unione garantendo alla Corte di giustizia di potersi pronunciare previamente rispetto alla Corte EDU, così da assicurare, sia l'autonomia del diritto dell'Unione, sia il carattere sussidiario della protezione apprestata dalla Corte EDU. Mentre, per quanto concerne i ricorsi contro gli Stati membri, si andrà a ridefinire il ruolo che il rinvio pregiudiziale dovrà assumere in seguito all'entrata in vigore dell'accordo d'adesione.

Ciò posto, nella seconda parte del capitolo, in base alla clausola d'attribuzione disposta nel Progetto d'Accordo, si effettua una simulazione del funzionamento del sistema di ricorsi dinanzi alla Corte EDU, come adattato alle peculiarità dell'Unione, valutandone gli effetti sotto il profilo: dell'autonomia del diritto dell'Unione, della tutela del singolo e, altresì, accogliendo la prospettiva internazionalistica, riguardo al tema della responsabilità internazionale delle organizzazioni internazionali.

A tal fine, sono state considerate situazioni in cui l'Unione sarà convenuto principale e gli Stati membri convenuti secondari e viceversa, figurando casi di azioni e omissioni da parte degli stessi. Inoltre, in ragione delle sue peculiarità, viene considerato separatamente il caso particolare di un ricorso concernente l'azione esterna dell'Unione, formalmente assoggettata al taglio della Corte EDU.

Per completezza, lo studio si concentra, altresì, sui ricorsi inter-parti, anch'essi azionabili dinanzi alla Corte EDU, valutando le concrete possibilità, in termini giuridici,

dell'instaurazione di ricorsi tra Stati membri dell'Unione e tra essi e quest'ultima. In considerazione delle competenze dell'Unione, si vaglia altresì il fondamento della competenza della stessa ad azionare, in futuro, ricorsi contro le altre Parti del Consiglio d'Europa, rafforzando, così, il proprio ruolo sulla scena internazionale.

In conclusione, l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU è un'operazione che apporterà novità importanti in ogni ambito da essa interessato. La più importante e positiva tra esse sarà, certamente, l'opportunità in capo al singolo di adire direttamente la Corte EDU contro l'Unione. L'effettiva realizzazione della stessa, tuttavia, procura ulteriori rilevanti elementi di complessità, la cui gestione necessiterà della definizione di regole interne tra Stati membri e Unione. Dette problematiche, che saranno vagliate attentamente nel corso dello studio, in base al Progetto d'Accordo elaborato, potrebbero non permettere il pieno raggiungimento degli ambiziosi obiettivi posti a fondamento dell'adesione che, tuttavia, rappresenterà comunque un traguardo importante, portatrice di numerose e rilevanti novità e di altrettanti spunti di riflessione e ricerca.

Parte I

Il rapporto tra l'Unione europea e la Convenzione EDU

Capitolo I

L'adesione alla CEDU nella storia dell'integrazione europea e la tutela dei diritti fondamentali in seno all'Unione europea

I. L'origine dei due sistemi e gli elementi in comune: dal Secondo dopoguerra alla costituzione delle Comunità economiche europee

L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione EDU può essere considerata come il punto di arrivo di un lungo percorso verso l'unione tra due sistemi che, seppur perfettamente autonomi ed indipendenti, “dialogano” tra loro almeno dagli anni Settanta del secolo scorso, quando, la Corte di giustizia dell'Unione europea cominciò ad utilizzare la Convenzione EDU (e, in seguito, la giurisprudenza della Corte EDU) nello svolgimento della sua attività giurisdizionale³.

³ Già prima della formale previsione dell'adesione all'Unione entro il Trattato di Lisbona, molti studiosi si sono interrogati sull'opportunità o meno dell'adesione alla Convenzione EDU da parte dell'Unione giungendo a conclusioni sia favorevoli che negative al riguardo. Tra i molti in dottrina si vedano: R. ADAM, *La prospettata adesione della Comunità alla Convenzione di Roma: si devono modificare anche i Trattati comunitari?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1980, p. 883 e ss.; F. BENOÎT-ROHMER, *À propos de l'arrêt Bosphorus Air Lines du 30 juin 2005: l'adhésion contrainte de l'Union européenne à la Convention*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 64, 2005, pp. 827-853; A. BULTRINI, *La questione dell'adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo di fronte alla Corte di giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1997, p. 97 ss.; F. CAPOTORTI, *Sull'eventuale adesione della Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1980, p. 5 e ss.; F. CHALTIEL, *L'Union européenne doit-elle adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme?*, in *Revue du Marché Communautaire et de l'Union européenne*, 1996, p. 46 e ss.; G. COHEN-JONATHAN, *L'adhésion de la Communauté européenne à la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Journal des tribunaux. Droit européen*, 17/1995, p. 49 e ss.; J.P. COSTA, *La Convention européenne des droits de l'homme, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la problématique de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention*, EUI Papers, 2004; K. ECONOMIDES, J.H.H. WEILER, *Accession of the Communities to the European Convention on Human Rights: Commission Memorandum*, in 42 *The Modern Law Review*, 6/1979, pp. 683-695; G. GAJA, *Verso l'adesione della Comunità europea alla Convenzione di Roma*, in *I diritti dell'uomo, Cronache e Battaglie*, 1991, p. 13 e ss.; J.P. JACQUÉ, *Communauté européenne et Convention européenne des droits de l'homme*, in *Mélanges Boulouis*, Paris, 1991, p. 331 e ss.; C. LADENBURGER, *Vers l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme*, in 47 *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2011, pp. 20-26; E. PAGANO, *I diritti fondamentali nella Comunità europea dopo*

Eppure, ancorché non scorretto, prendere come punto di avvio soltanto gli anni Settanta del Novecento per cominciare lo studio dei rapporti tra Unione e Consiglio d'Europa precluderebbe la possibilità di apprezzare compiutamente gli aspetti e, invero, gli obiettivi che accomunarono fin dall'origine questi due processi di integrazione sovranazionale⁴. Se si tralasciassero le vicende storiche alle origini, anche il significato dell'adesione stessa non potrebbe essere compreso pienamente, posto che solo partendo dalla genesi dei due sistemi si può cogliere compiutamente quello che potrà rappresentare l'adesione alla Convenzione EDU, non solo da un punto di vista strettamente giuridico, ma anche nella più ampia prospettiva del processo d'integrazione europea.

Pertanto, prima di affrontare lo studio del presente, ossia del processo d'adesione e di quanto esso implichi, si è ritenuto opportuno ripercorrere, ancorché brevemente, i momenti fondativi dei due sistemi. Le pagine che seguono, quindi, non vogliono essere una ricostruzione storiografica di quel complesso periodo storico, bensì una lettura dei processi di integrazione atta a far emergere, sia gli elementi in comune, sia il rilevante ruolo dei diritti fondamentali nell'ambito di entrambi.

Andare alle origini significa, innanzitutto, guardare agli anni in cui era ancora in pieno corso il secondo conflitto mondiale e ricordare Altiero Spinelli, Ernesto Rossi e Eugenio Colorno, con il loro Manifesto di Ventotene elaborato nel 1941⁵. Questo documento enunciava le basi per la costruzione di un ordinamento sovranazionale in cui gli Stati avrebbero rinunciato a parte di quella sovranità assoluta che gli aveva condotti alla ricerca del dominio sugli altri Stati e, quindi, alla guerra. Secondo gli autori, il fallimento di organismi sovranazionali come la Società delle Nazioni era proprio dovuto all'impossibilità della stessa di imporre le proprie decisioni ed il rispetto del diritto internazionale, anche attraverso una forza armata propria, in ragione dell'intaccata sovranità degli Stati membri⁶.

Anche sulla base dei presupposti enunciati nel richiamato documento, nel 1948 si tenne

Maastricht, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1996, p. 163 e ss.; G. TIBERI, *La questione dell'adesione della Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo al vaglio della Corte di Giustizia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1997, p. 437 e ss.; C. ZANGHÌ, *Unione europea e diritti dell'uomo. Un protocollo di adesione alla Convenzione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1994, p. 213 e ss.

⁴ Sul punto appaiono particolarmente interessanti i rilievi di O. POLLICINO, *Allargamento dell'Europa a est e rapporti fra Corti costituzionali e Corti europee*, Giuffrè Editore, Milano, 2010, pp. 17-34. Per un'ulteriore analisi degli elementi originari di contatto tra i due sistemi si veda per tutti G. QUINN, *The European Union and the Council of Europe on the Issue of Human Rights: Twins Separated at Birth?*, in *McGill Law Journal*, 2001, p. 849 e ss.

⁵ Per tutti si veda D. PREDA, *Dal Manifesto di Ventotene al processo d'integrazione europea*, in F. ZUCCA (a cura di), *Colorno federalista*, Manduria, Bari, Roma, Lacaita, 2011, pp. 63-87. Prima di Spinelli, fu Luigi Einaudi, nel celebre articolo *Il dogma della sovranità e l'idea della Società delle Nazioni*, pubblicato sul *Corriere della Sera*, nel dicembre del 1918, a rivendicare con forza la necessità che gli Stati europei rinunciassero a parte della loro sovranità per la creazione di un ordinamento sovranazionale atto a salvarli dal germe di ulteriori guerre. Vedasi F. PERFETTI, *Luigi Einaudi, il Presidente che ha insegnato ad amare la libertà*, in *La Comunità internazionale*, 2008, p. 411 e ss.

⁶ Sul punto, si veda ancora D. PREDA, *Dal Manifesto di Ventotene al processo d'integrazione europea*, in F. ZUCCA (a cura di), *Colorno federalista*, Manduria, Bari, Roma, Lacaita, 2011, pp. 63-87.

all'Aja la conferenza internazionale del movimento federalista europeo⁷. Nell'ambito della stessa emersero alcune delle personalità che con le loro idee, quasi utopiche in quel difficile contesto storico, si resero protagoniste dei processi di integrazione dell'Europa post-bellica. Tra questi si ricordi, in particolare, la figura di Pierre-Henri Teitgen, il quale, durante la conferenza, espresse con maggiore insistenza l'importanza e la necessità di dotare l'Europa post-bellica di una carta di diritti e di predisporre i necessari strumenti per garantirne il rispetto. Non a caso, come si vedrà di seguito, Teitgen fu uno dei padri fondatori della Convenzione EDU e il promotore di un ambizioso progetto di creazione di una corte indipendente dotata di rilevanti prerogative sul diritto interno in contrasto con la Convenzione.

Oltre ad egli, per l'efficace espressione del legame esistente all'origine tra l'obiettivo economico e quello della tutela diritti fondamentali, merita di essere ricordato anche Winston Churchill, il quale, nella veste di presidente onorario della conferenza (e in quel frangente a capo dell'opposizione nel Regno Unito), dichiarò: «*we desire a united Europe, throughout whose area the free movements of persons, ideas and goods is restored. We desire a Charter of Human Rights guaranteeing liberty of thought, assembly and expression as well as the right to form a political opposition. We desire a Court of Justice with adequate sanctions for implementation of this Charter*». Sulla stessa linea di pensiero, nella risoluzione adottata al termine dei lavori, si legge, al paragrafo 4, che «*the European Union or Federation should be open to all democratic European nations which undertake to respect fundamental rights*» e, al paragrafo 5, che «*a European Court of Human Rights backed with adequate sanctions should be established to adjudicate in cases of alleged violation of these rights*»⁸.

Dalla lettura di questi documenti appare evidente come, nell'immediato dopoguerra, la creazione di un mercato comune e la tutela dei diritti fondamentali, attraverso l'adozione di un catalogo vincolante e l'istituzione di una Corte esterna in grado di garantirne il rispetto, non venivano percepiti come obiettivi disgiunti ma, al contrario, come parte di un medesimo disegno di integrazione, volto a salvare il continente europeo da una nuova sciagura, quale era stata la seconda guerra mondiale. Tuttavia, gli Stati europei decisero poi di perseguire detti obiettivi adottando percorsi separati: il primo sarà alla base del Consiglio d'Europa⁹; mentre, il secondo della Comunità economica europea del carbone e dell'acciaio (CECA, di seguito). Entrambi i processi, comunque, hanno origine comune nell'ambito del diritto internazionale e,

⁷ Si veda B. OLIVI, R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2005; C. RUSSO, P.M. QUAINI, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

⁸ Sul punto si rinvia a W.S. CHURCHILL, P.H. SPAAK, *European Movement and the Council of Europe*, Hutchinson, London, 1949, p. 35 e ss.

⁹ Vedasi F. BENOÎT-ROHMER, H. KLEBES, *Council of Europe Law, Towards a Pan-European Legal Area*, Council of Europe Publishing, Strasburgo, 2005; G. HARPAZ, *The European Court of Justice and its Relations with the European Court of Human Rights: the Quest for Enhanced Reliance, Coherence and Legitimacy*, in 46 *Common Market Law Review*, 2009, pp. 105-141; O. POLLICINO, *Allargamento dell'Europa a est, cit.*, p. 23. Delmas-Marty si spinge fino a fondare la sua idea di *ius commune europeo* sull'unione tra l'aspetto economico del mercato comune con quello dei diritti e sottolinea come almeno all'origine lo stesso ricomprendesse sia la Convenzione EDU che il diritto comunitario. Cfr. M. DELMAS-MARTY, *Le rôle du juge européen dans la renaissance du jus commune*, in AA.VV., *Protéction de droits de l'homme, la perspective européenne*, Verlag, Köln-Berlin-Bonn-München, 2000, p. 386 e ss.

ancorché separati, nel corso dei decenni successivi non mancheranno i tentativi per ricollegare il perseguimento di quegli obiettivi, attraverso la creazione di legami stabili tra i due sistemi¹⁰.

L'istituzione del Consiglio d'Europa è strettamente collegata all'adozione della Convenzione EDU. Questa Organizzazione, secondo l'idea degli Stati fondatori, avrebbe dovuto rappresentare l'espressione di un sistema di valori condivisi dalle democrazie occidentali atto a contrastare efficacemente ogni eventuale futuro tentativo di rinascita di derive totalitaristiche e, altresì, essere l'affermazione della superiorità del modello delle democrazie liberali rispetto a quello dell'Unione sovietica, con la quale i rapporti andavano progressivamente deteriorandosi.

Sulla scorta degli orientamenti emersi durante la conferenza dell'Aja, già agli inizi del 1949 fu costituito un comitato giuridico del Movimento federalista europeo (presieduto congiuntamente da Teitgen, all'epoca *ex* Ministro della giustizia in Francia, da Sir Maxwell-Eyte e da Dehousse) incaricato della redazione di una bozza di Convenzione europea sulla tutela dei diritti umani. Gli esiti cui giunsero i relatori furono trasmessi al Comitato dei Ministri e all'Assemblea del Consiglio d'Europa, nel frattempo costituitosi nel maggio dello stesso anno¹¹.

Il progetto di Convenzione, presentato dai relatori agli organi del Consiglio d'Europa nell'agosto del 1949, apparve piuttosto ambizioso, soprattutto rispetto agli strumenti volti ad assicurare l'effettività dei diritti da questa garantiti. Spiccava la creazione di una Corte europea dei diritti dell'uomo, dotata di giurisdizione obbligatoria fin da subito per gli Stati membri, che avrebbe potuto ricevere ricorsi da parte degli stessi, della Commissione e, previa autorizzazione di quest'ultima, dagli individui, allo scopo di definire qualunque questione di fatto o di diritto rientrante nell'ambito della sua giurisdizione.

Ancor più coraggiosi apparivano poi i poteri che i relatori avrebbero voluto attribuire a tale Corte, alla quale si sarebbe voluto consentire di prescrivere allo Stato l'adozione di misure di riparazione e provvedimenti di carattere amministrativo e penale nei confronti dei soggetti responsabili della violazione accertata fino, addirittura, ad arrivare a

¹⁰ I primi anni del secondo dopoguerra furono caratterizzati, tra l'altro, dalla nascita di diversi organismi sovranazionali a vocazione universale, ovvero, le Nazioni Unite, e a carattere regionale, come quelle finalizzate alla difesa militare, quali l'Unione dell'Europa occidentale (UEO) e la NATO che, invero, aveva già allora una *membership* più ampia atta a comprendere gli Stati occidentali al fine di fronteggiare il blocco sovietico che andava delineandosi. In argomento si veda: S. BERTOZZI, *Crocevia della grande Europa: il Consiglio d'Europa, l'Unione Europea, l'Osce*, Clueb, Bologna, 2001. Con riferimento al processo di integrazione europea che ha condotto all'Unione europea, si vedano per tutti: F. CHABOD, *Storia dell'Idea d'Europa*, Laterza, Bari, 1961; A. GRILLI, *Le origini del diritto dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2009; A. SPINELLI, *Il progetto europeo*, il Mulino, Bologna, 1965.

¹¹ Lo Statuto del Consiglio d'Europa fu firmato il 5 maggio 1949 a Londra dai dieci Stati fondatori, ovvero: Regno Unito, Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia e Svezia. Per uno studio completo della genesi e della struttura dell'Organizzazione si rinvia, tra gli altri a: F. BENOÎT-ROMER – H. KLEBES, *Council of Europe Law, Towards a Pan-European Legal Area*, Council of Europe Publishing, 2005; S. BERTOZZI, *Crocevia della grande Europa: il Consiglio d'Europa, l'Unione europea, l'Osce*, Il Mulino, Bologna, 2001; G. RAIMONDI, *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008; A.H. ROBERTSON, *The Council of Europe. Its Structure, Functions and Achievements*, Stevens and Soons, London, 1961; C. RUSSO, P.M. QUAINI, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit.

chiedere la modifica o l'annullamento di atti di diritto nazionale in contrasto con la Convenzione.

Il testo definitivo della Convenzione EDU, adottato nel 1950, invece, benché abbia rappresentato a lungo il risultato più ragguardevole tra le Carte vincolanti in materia di diritti umani, appariva come il frutto di un compromesso tra le diverse posizioni espresse dagli Stati fondatori, sia in ordine ai diritti considerati meritevoli di tutela, che in ordine al diverso grado di apertura al diritto internazionale di quegli Stati¹². Così, anche i poteri attribuiti alla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU, in avanti) furono ridefiniti nei conosciuti limiti ben più circoscritti, soprattutto per ciò che concerneva gli effetti delle sentenze da questa pronunciate¹³. Anche la possibilità del singolo di ricorrere dinanzi alla Commissione europea dei diritti dell'uomo (che, come noto, ha esercitato una funzione di filtro dei ricorsi proposti fino alla sua soppressione avvenuta con il Protocollo 11) fu lasciata alla libera discrezione degli Stati membri e sottoposta alla preliminare accettazione da parte degli stessi. Ugualmente, la competenza della Corte EDU ad essere investita di un ricorso individuale era facoltativa e rimarrà tale sino all'adozione del richiamato Protocollo 11 avvenuta nel maggio del 1994¹⁴.

Esula dal campo di questa indagine un'analisi approfondita degli sviluppi successivi che hanno condotto all'attuale sistema convenzionale; tuttavia, è bene sottolineare come questa tendenza verso una maggiore integrazione, che invero emerse già in quegli anni nonostante le resistenze di taluni Stati, accomunava e accomuna il sistema della

¹² Così risulta dagli otto volumi dei Lavori preparatori alla Convenzione EDU. Cfr. sul punto D. NICOL, *Original Intent and the European Convention on Human Rights*, in *Public Law*, 2005, p. 152 e ss.; H. ROLIN, *Has the European Court of Human Rights a Future?*, in *Howard Law Journal*, 1965, p. 442 e ss.; U. VILLANI, *Dalla Dichiarazione universale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Cacucci Editore, Bari, 2012. Sulla Convenzione EDU i contributi in dottrina sono innumerevoli, tra i molti si vedano: Circa i diritti garantiti dalla Convenzione EDU si rinvia, tra gli altri, a B. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione*, CEDAM, 2012; M. DE SALVIA, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2001; F.J. JACOBS, R.C.A WHITE., *The European Convention on Human Rights*, Clarendon Press, Oxford, 2002, p. 506 e ss.; P. VAN DIJK P., VAN HOOFF, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Kluwer Law International, Deventer, 1998, p. 850 e ss.; J. VELU, R. ERGEC, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 1990, p. 1185 e ss..

¹³ Sul negoziato che condusse al risultato finale riguardo ai poteri della Corte EDU si veda: J. PETAUX, *Democracy and Human Rights for Europe, the Council of Europe's Contribution*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2009, 31 e ss.

¹⁴ Il Protocollo 11 è entrato in vigore l'1 novembre del 1998. Sulle modifiche da esso introdotte nella procedura per i ricorsi individuali dinanzi alla Corte EDU la dottrina è amplissima, fra i molti, si rinvia a: A. DRZEMCZEWSKI, *The European Human Rights Convention: Protocol n. 11 – Entry into force and first year of application*, in *Human Rights Law Journal*, 2000, pp. 1-17; A. DRZEMCZEWSKI, MEYER-LADEWIG, *Principales caractéristiques du nouveau mécanisme de contrôle établi par la CEDH suite au Protocole n.11, signé le May 11, 1994*, in *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, 1994, pp. 81-113; H.G. SCHERMERS, *The Eleventh Protocol to the European Convention on Human Rights*, in *European Law Review*, 1994, pp. 367-384; P. WACHSMANN, M.A. EISSEN, F.J. FLAUSS (a cura di), *Le Protocole n. 11 à la Convention Européenne des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 1995; O. DE SCHUTTER, *Le nouvelle Cour européenne des droits de l'homme*, in *Cahiers de droit européen*, 1998, pp. 319-352; C. TOMUSCHAT, *The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions*, in R. WOLFRUM, U. DEUTSCH (Eds.), *The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions*, Springer, Heidelberg, 2009, p. 1 e ss.

Convenzione EDU al processo di integrazione comunitaria sul quale ci si sofferma di seguito¹⁵.

La prima concreta espressione del processo di integrazione economica in Europa fu la nascita della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) con la quale si realizzava il progetto espresso dall'allora Ministro degli affari esteri francese Robert Schuman nella nota Dichiarazione del 9 maggio 1950¹⁶.

Il trattato istitutivo della CECA fu firmato a Parigi il 18 aprile 1951 da Belgio, Francia, Italia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi. Con questo, i sei Stati fondatori decisero di rinunciare al controllo di un rilevante settore delle loro economie nazionali trasferendo la gestione dell'industria mineraria ad un'amministrazione sovranazionale indipendente, l'Alta Autorità, allora presieduta da Jean Monnet. L'Alta Autorità era un collegio composto da nove membri nominati dagli Stati ma totalmente indipendente da questi per la durata di sei anni. Ad essa fu affidato il compito di definire la politica comune e possedeva la facoltà di adottare decisioni vincolanti sia per gli Stati membri che per le industrie del carbone e dell'acciaio.

Oltre ad essa, gli organi della CECA erano: l'Assemblea parlamentare che, nominata dai Parlamenti nazionali, era incaricata di controllare l'attività della prima ma aveva funzioni consultive; il Consiglio dei Ministri, organo di rappresentanza dei Governi degli Stati membri, doveva armonizzare l'azione dell'Alta autorità con quella di questi. Infine, la Corte di Giustizia, allora composta da sette giudici, aveva il compito di assicurare il rispetto del diritto nell'applicazione ed interpretazione del Trattato CECA¹⁷.

Benché detto Trattato non contenesse alcuna disposizione relativa ai diritti fondamentali, è importante ricordare come nella fase preparatoria si considerò l'eventualità di far sottoscrivere la Convenzione EDU alla nascente CECA. Quest'attenzione verso i diritti fondamentali è spiegabile anche se si considera che Teitgen, uno dei redattori più entusiasti della Convenzione EDU, partecipò altresì al progetto di costituzione della CECA e fu poi Presidente dell'Assemblea parlamentare della stessa dalla data del suo insediamento, nel 1952, sino al 1958.

I padri fondatori della CECA, forti del successo ottenuto sul piano dell'integrazione economica, decisero di portare avanti concretamente l'altro aspetto emerso nel corso della conferenza del movimento federalista europeo dell'Aja, ossia quello relativo al riarmo della Germania. In quella sede, la principale preoccupazione

¹⁵ Cfr. O. POLLICINO, *Allargamento dell'Europa a est, cit.*

¹⁶ La Dichiarazione Schuman è l'atto redatto da Jean Monnet, Commissario al Piano nel Governo francese, insieme a un gruppo di esperti e funzionari del Governo francese. Prende il nome da Robert Schuman che, il 9 maggio 1950, in qualità di Ministro degli Esteri francese, ebbe la forza politica di farla approvare al Consiglio dei Ministri francesi e di proporla ai tedeschi e agli altri Stati dell'Europa occidentale. Sul punto, tra i tanti, si rinvia a P. FONTAINE, *Europe – A Fresh Start. The Schuman Declaration 1950-90*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1990; E.B. HASS, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-57*, Stanford University Press, Stanford, CA, 1958; KAPTEYN V., VAN THEMAAT, GORMLEY (Eds.) *Introduction to the Law of the European Communities*, Kluwer Law, London, The Hague, 1998, pp. 1-7; B. OLIVI, R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea, cit.*, p. 4 e ss.; P. REUTER, *Le Plan Schuman*, in *Recueil des Cours de la Haye*, II, 1952; G. SPERDUTI, *La CECA-Ente sopranazionale*, Cedam, Padova, 1960.

¹⁷ Cfr. sul punto K. LENAERTS, P. VAN NUFFEL, *Constitutional Law of the European Union*, Sweet & Maxwell, London, 2005, p. 3 e ss; B. OLIVI, R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea, cit.*, p. 4 e ss.

emersa era stabilire un sistema di relazioni tra gli Stati europei che li liberasse definitivamente dal rischio di un altro conflitto della portata di quello appena conclusosi. A tal fine apparve necessario agire lungo due ambiti: quello economico, in modo da evitare l'insorgere di ulteriori attriti tra Francia e Germania, e quello relativo alla difesa militare.

Negli anni che seguirono, l'acuirsi della crisi tra Stati Uniti e Unione Sovietica, che portò al consolidarsi della guerra fredda¹⁸, fece crescere altresì il timore che l'Europa potesse diventare un possibile terreno di confronto militare tra le due. Nella parte Est della Germania, allora sotto l'influenza sovietica, erano state dispiegate molte truppe militari dell'Unione sovietica, mentre, gli Stati Uniti presentarono nel settembre del 1950, il piano dell'allora segretario di Stato americano Acheson che prevedeva la costituzione di una "forza integrata" composta dagli eserciti europei, con una piccola partecipazione di truppe militari tedesche, volta alla difesa dell'Europa occidentale.

La Francia si oppose fortemente al piano di Acheson e, accogliendo ancora una volta il suggerimento di Jean Monnet, avanzò come contro-proposta il cosiddetto piano Plevén (dal nome dell'allora presidente del Consiglio francese). Quest'ultimo propose la costituzione di un esercito europeo che integrasse altresì le unità militari tedesche ma al livello più basso possibile. Secondo il disegno di Plevén, l'esercito europeo avrebbe avuto uno Stato maggiore internazionale alle dipendenze del comandante in capo delle truppe della NATO e sarebbe stato sottoposto al controllo di un ministero della Difesa europea e di un'autorità politica da nominare congiuntamente¹⁹.

Sulla base del piano Plevén si affacciava così la concreta prospettiva di far nascere una comunità europea per la difesa militare da realizzarsi adottando, anche in tale ambito, il metodo «funzionale» applicato con successo a quello economico. Non è questa la sede per ripercorrere le complesse vicende politiche che seguirono, basti solo ricordare che dopo alcuni mesi di più o meno intense discussioni, trattative e resistenze da parte degli Stati europei e anche degli Stati Uniti, si giunse infine, il 27 maggio del 1952, alla firma del Trattato sulla Comunità europea di difesa (CED) tra i membri della CECA²⁰.

I padri ispiratori²¹, accogliendo l'idea vigorosamente avanzata e sostenuta *in primis* da Alcide de Gasperi²², videro nella CED l'occasione da cui partire per procedere altresì verso un'integrazione di tipo politico. Partendo dal presupposto che il perseguimento di una "vera unità organica dell'esercito" non sarebbe stata possibile senza una graduale unità politica e un contemporaneo processo di identificazione economica, erano riusciti ad introdurre nella versione definitiva del Trattato costitutivo una disposizione

¹⁸ Si ricordi che il 25 giugno del 1950 scoppiò il conflitto tra le due Coree, il quale rappresenta il primo scontro indiretto tra USA e Unione Sovietica nel quadro della guerra fredda.

¹⁹ In argomento si vedano D. PREDA, *Sulla soglia dell'unione: la vicenda della Comunità Politica Europea (1952-1954)*, Jaca Book, 1994; A.H. ROBERTSON, *The European Political Community*, in *British Yearbook of International Law*, 1952, p. 383 e ss.

²⁰ Ripercorre tutte le complesse vicende relative alla CED, D. PREDA, *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea*, Jaca Book, Milano, 1990. In argomento si veda anche FURSDON, *The European Defence Community: A History*, Mcmillan, London, 1980.

²¹ Quando si usa l'espressione "Padri fondatori" o "ispiratori" ci si riferisce a Conrad Adenauer, Alcide De Gasperi, Jean Monnet, Robert Schuman e Pier-Henry Spaak.

²² Il discorso pronunciato da De Gasperi all'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa è riportato da M.R. CATTI DE GASPERI, *La nostra patria Europa: il pensiero europeistico di Alcide De Gasperi*, Milano, 1969, p. 52.

particolarmente importante che, gettando le basi per la costituzione di un'unione politica di tipo federale, avrebbe riportato anche il tema dei diritti umani e dei rapporti con la Convenzione EDU al centro delle trattative negoziali.

Si tratta dell'art. 38 del Trattato CED in virtù del quale l'Assemblea provvisoria della Comunità di difesa, nel periodo transitorio, avrebbe vagliato le possibili strade percorribili per la creazione di una organizzazione di carattere permanente, che si sarebbe sostituita a quest'ultima, al fine di costituire una struttura di carattere federale o confederale, basata sul principio della separazione dei poteri. L'Assemblea avrebbe altresì studiato le modalità per consentire la convivenza tra le diverse Comunità nel quadro della struttura federale o confederale.

Alcide de Gasperi, durante il vertice dei Ministri degli affari esteri tenutosi a Parigi dal 27 al 31 maggio 1951, ottenne anche che al secondo comma dell'art. 38 del Trattato CED venissero definite modalità e tempi entro i quali l'Assemblea della CED avrebbe dovuto esercitare il mandato conferitole: in sei mesi dall'inizio dei lavori era prevista la redazione di un progetto di costituzione federale o confederale, sul quale nell'arco dei tre mesi successivi i governi nazionali avrebbero dovuto esprimersi.

Questa disposizione rappresentava un risultato importante per la concreta evoluzione verso un federazione politica europea ma, come sottolineò Altiero Spinelli, conteneva alcuni aspetti di debolezza, tra i quali, l'aver subordinato l'inizio del processo costituente della Comunità Politica europea alla ratifica del trattato della CED²³. Grazie alla lungimiranza di Jean Monnet e Pierre Henry Spaak questo ostacolo fu superato e, al termine della prima riunione del Consiglio della CECA, il 10 settembre 1952, si decise che la neo-costituita Assemblea parlamentare della CECA, integrata con altri parlamentari scelti dai sei Stati membri (così da rispecchiare la composizione prevista dell'Assemblea della CED²⁴), avrebbe proceduto alla rapida redazione del progetto di Trattato della Comunità politica europea. Oltre agli ottantasette membri così definiti, parteciparono ai lavori in qualità di osservatori anche alcuni delegati del Consiglio d'Europa e di Stati non membri ma associati.

L'assemblea prese il nome di Assemblea *ad hoc*, fu presieduta da Paul Henry Spaak (nel frattempo, diventato Ministro degli esteri in Belgio) e già il 10 marzo del 1953 approvò lo Statuto della Comunità Politica europea (CPE). Come accaduto con Teitgen, ancora una volta, con Spaak si ripete la singolare situazione in cui la stessa persona si trovò a partecipare attivamente sia al processo di integrazione comunitaria, che a quello in seno

²³ Gli altri elementi di debolezza, secondo Spinelli, erano dati dalla trasmissione degli studi effettuati ad una conferenza diplomatica (e non ad una approvazione diretta da parte dei parlamenti nazionali) e la confusione dei termini stessi del mandato conferito all'Assemblea. Quest'ultima, inoltre, era incaricata di un compito di studio, quindi, consultivo e non propriamente costituente, infine, anche lo sbocco finale sembrava incerto potendo condurre a risultati molto diversi, ossia, la nascita di una struttura federale con poteri sovrani, o un'alleanza tra Stati che avrebbero conservato intatta la loro sovranità. In argomento, si rinvia ancora a D. PREDA, *Storia di una speranza.*, cit, pp. 199-226, spec. pp. 206-208.

²⁴ Benché tra i membri dell'Assemblea ad hoc figurassero alcune delle più importanti figure dei processi di integrazione europea post-bellica, quali Spaak, Teitgen, von Brentano e Lodovico Benvenuti, su espresso volere degli Stati membri della CECA l'Assemblea ad hoc fu composta da politici e il testo del Trattato sulla CPE fu il risultato del loro lavoro e non di tecnici o accademici. Cfr. B. KARP, *The Draft Constitution of a European Political Community*, in 8 *International Organization*, 2/1954 p. 181-202.

al Consiglio d'Europa. Quest'ultimo, infatti, prima di ricoprire l'incarico di presidente dell'Assemblea *ad hoc*, fu anche il primo presidente del Consiglio d'Europa.

Come noto, il Trattato sulla CPE non riuscì mai ad entrare in vigore in ragione della mancata ratifica del Trattato CED da parte della Francia, avvenuta il 30 agosto 1954²⁵. Ciononostante, questo ambizioso progetto deve essere ricordato almeno per due diverse ragioni: la prima è strettamente connessa al processo di integrazione europea e attiene al fatto che il Trattato CPE fu il primo progetto costituzionale di un'unione di Stati e di popoli dell'Europa redatto, almeno formalmente, da un'Assemblea rappresentativa ufficialmente insediata.

La seconda, invece, riguarda specificamente l'oggetto dello studio ivi condotto ed è la ragione per cui si è proceduto ripercorrendo sinteticamente le tappe del processo di integrazione europea.

Come si è detto inizialmente, i processi di integrazione che hanno condotto all'Unione europea e al sistema di tutela convenzionale in seno al Consiglio d'Europa hanno visto nel corso degli anni diversi tentativi di avvicinamento e di collegamento vero e proprio. Dallo studio del periodo della redazione del Trattato sulla CPE e di quello che lo precede emerge, per l'appunto, non solo una particolare attenzione verso la materia dei diritti fondamentali da parte dei redattori, ma anche una notevole lungimiranza nel prevedere le problematiche connesse alla coesistenza dei due sistemi allora ancora in una fase di sviluppo embrionale. Su tale aspetto risulta particolarmente interessante lo studio condotto da De Búrca²⁶ in cui l'autrice analizza in chiave comparativa la cornice giuridica per la tutela dei diritti fondamentali prospettata nei falliti progetti costitutivi della CED e della CPE con quella emersa negli ultimi anni, fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. A termine della comparazione l'autrice identifica tre principali differenze tra i due momenti: *i*) il primo modello prefigurava un forte controllo e un intervento da parte della Comunità in relazione alla protezione dei diritti fondamentali nell'ambito degli Stati membri, diversamente, il modello restituito con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, limita significativamente le possibilità dell'Unione di controllare il rispetto dei diritti umani da parte degli Stati membri; *ii*) il primo modello prevedeva una relazione fortemente intrecciata tra la Comunità e il sistema di tutela dei diritti umani istituito dal Consiglio d'Europa, al contrario, nonostante la prospettata adesione dell'UE alla CEDU, il Trattato di Lisbona ha posto significativa enfasi sull'autonomia e sulla separazione del sistema di tutela dei diritti fondamentali dell'Unione; *iii*) il modello originario ambiva alla creazione di un sistema di protezione dei diritti fondamentali analogo rivolto sia all'esterno che all'interno della Comunità; diversamente, il quadro delineato dal Trattato di Lisbona, ad esclusione del diritto antidiscriminatorio e della Carta DFUE, sembra assegnare un ruolo più limitato ai diritti

²⁵ Per una completa ricostruzione delle vicende storiche che condussero al fallimento del progetto di Comunità politica europea si rinvia tra gli altri a D. PREDA, *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità politica europea (1952-1954)*, Jaca Book, Milano, 1994. In argomento si vedano altresì: B. KARP, *The Draft Constitution*, cit.; A.H. ROBERTSON, *The European Political Community*, in 29 *British Yearbook of International Law*, 1952, p. 383 e ss.; R.T. GRIFFITHS, *Europe's First Constitution: The European Political Community 1952-54*, Federal Trust, London, 2000.

²⁶ Sviluppa un'analisi approfondita di quel periodo G. DE BÚRCA, *The evolution of EU Human Rights Law*, in P. GRAIG, G. DE BÚRCA (a cura di), *The evolution of EU Law*, 2° Ed., OUP, Oxford, 2011, p. 465 e ss., spec. pp. 475-477.

fondamentali nel quadro delle politiche interne, mentre, il *focus* predominante risulta rivolto alla dimensione esterna delle politiche europee.

Lo studio dei lavori preparatori e di talune disposizioni del Trattato sulla CPE offrono così un utile e interessante ventaglio di soluzioni elaborate allora per problematiche che sono rimaste del tutto attuali nel corso dei decenni e sono state tra le parti più delicate del negoziato che ha condotto da ultimo alla definizione dell'accordo d'adesione dell'Unione europea alla Convenzione EDU. Nella seconda parte dello studio si vedrà, inoltre, come le stesse possono ancora rappresentare un rischio per la positiva conclusione dell'accordo.

Nello studio dei diritti fondamentali nell'ambito della Comunità politica europea, occorre soffermarsi, oltre che sui lavori dell'Assemblea *ad hoc*, anche su quelli del *Comité d'études pour la constitution européenne* (CECE) che precedette la costituzione dell'Assemblea e produsse le risoluzioni che furono poi utilizzate da quest'ultima per la redazione definitiva del Trattato della CPE. I due gruppi, invero, condividevano obiettivi e parzialmente la composizione, l'unica differenza risiedeva nel carattere dei due: informale il primo, istituzionale la seconda²⁷.

In seno al CECE, durante la terza sessione, pare che fu proprio Altiero Spinelli a rimarcare la necessità di concentrarsi sui diritti e le libertà fondamentali e, nonostante talune resistenze, ad essi fu dedicato un apposito capitolo²⁸. Il Comitato, guidato da Dehousse (il quale, si ricorderà, aveva già fatto parte del Comitato giuridico che elaborò la prima bozza della Convenzione EDU) focalizzò l'attenzione dei colleghi sulle seguenti questioni: *i*) individuare la fonte che avrebbe ispirato la tutela dei diritti fondamentali nella Costituzione europea da scegliersi tra la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, la Convenzione EDU o in una sintesi delle Costituzioni degli Stati membri; *ii*) decidere se fosse stato eventualmente necessario riprodurre i diritti previsti dalle Costituzioni degli Stati membri entro il corpo della Costituzione europea; *iii*) valutare se la Convenzione EDU avrebbe potuto costituire la fonte di ispirazione per la tutela dei diritti fondamentali in seno alla Costituzione europea benché non tutti gli Stati membri della CEE l'avessero già ratificata²⁹.

Gli studiosi valutarono così il rischio che Stati membri e CPE potessero accogliere interpretazioni divergenti in ordine alla portata e al contenuto dei medesimi diritti e, quindi, esattamente come accade oggi, si chiesero quale organo avrebbe dovuto essere il custode della corretta interpretazione degli stessi. Si considerarono a tal fine sia la Corte EDU (nonostante all'epoca non avesse ancora iniziato ad operare) che la progettata "Corte Suprema" della CPE e, altresì, la Corte internazionale di giustizia³⁰. Un altro

²⁷ Sulla composizione dei due si vedano A. COHEN, *Constitutionalism Without Constitution: Transnational Elites Between Political Mobilization and Legal Expertise in the Making of a Constitution for Europe (1940s -1960s)*, in 32 *Law & Social Inquiry*, 2007, p. 109 e ss., spec. pp. 120-123; D. PREDA, *The Debate over the European Constituent Assembly: a Story of Draft, Desires and Disappointment*, in *The Federalist*, 2003, Vol. 1, pp. 12-30.

²⁸ Cfr. MOUVEMENT EUROPEENN, *Projet de Statut de la Communauté Politique Européenne: Travaux Préparatoires*, 1952, p. 18 e ss. Dagli stessi risulta altresì che per altri membri del Comitato, quali il parlamentare tedesco Max Becher, i diritti fondamentali avrebbero dovuto rimanere nell'alveo delle competenze nazionali.

²⁹ Cfr. MOUVEMENT EUROPEENN, *Projet de Statut de la Communauté Politique Européenne*, cit., p. 24, 31, 32.

³⁰ Cfr. MOUVEMENT EUROPEENN, *Projet de Statut de la Communauté Politique Européenne*, cit., p. 33.

rischio individuato dal Comitato, che invero all'epoca era solo ipotizzabile mentre negli anni è diventato ed è tuttora di rilevanza centrale, attiene ai potenziali conflitti di giurisdizione tra la Corte della Comunità europea e quella di Strasburgo. Tutto ciò considerato, già allora, in seno al Comitato si arrivò a discutere la possibile adesione della CPE alla Convenzione EDU³¹.

A conclusione dei lavori, nonostante durante gli incontri si fossero prospettate soluzioni piuttosto avanzate rispetto ai diritti fondamentali, risulta dalle nove risoluzioni finali la decisione di adottare una linea meno marcata: la protezione dei diritti fondamentali figurava tra gli obiettivi della nuova Comunità ma sarebbero stati in primo luogo gli Stati membri della stessa ad avere il dovere di rispettare i diritti fondamentali come garantiti nella Convenzione EDU.

La futura Corte della Comunità europea, che avrebbe funzionato sia come una “Corte costituzionale” che come Corte d'appello, avrebbe dovuto assicurare la corretta interpretazione e applicazione dello Statuto e degli atti della CPE ma non avrebbe avuto competenza in materia di diritti umani per le eventuali violazioni commesse dalle Istituzioni della Comunità. Spiccava, invece, la facoltà in capo ai cittadini di poter adire direttamente tale Corte, in caso di supposta incompatibilità di atti delle istituzioni della Comunità o degli Stati membri con il Trattato della CPE, senza la preliminare accettazione da parte degli Stati membri.

Dalle risoluzioni conclusive traspare come i diritti fondamentali venissero considerati dal Comitato alla stregua di un bene da proteggere insieme agli Stati membri che rimanevano, però, i principali responsabili del rispetto e della garanzia degli stessi. Non a caso, infatti, questi, diversamente dalle istituzioni della CPE, avrebbero dovuto assoggettarsi al rispetto della Convenzione EDU. Il ruolo che il Comitato delineò per la CPE è facilmente comprensibile se si considera il periodo storico in cui questo opera, ossia, il secondo dopo guerra, ove le ferite del conflitto mondiale erano ancora aperte, la Spagna e il Portogallo guidate da regimi autoritari e il comunismo sovietico percepito come un pericolo imminente. Alla Comunità veniva così affidato soprattutto il compito di proteggere i diritti fondamentali. I paragrafi 2 e 3 della settima sezione della prima risoluzione, infatti, contengono una previsione che, pur ricordando quanto disposto dall'attuale art. 7 del Trattato sull'Unione europea, attribuiscono ad essa un potere di azione a tutela dei diritti fondamentali ben più esteso. In virtù di questi, se il Governo della Comunità avesse stabilito che in uno Stato membro l'ordine costituzionale, le istituzioni democratiche o le libertà fondamentali erano stati violati gravemente, senza che le autorità costituzionali dello stesso avessero potuto o voluto intervenire per ristabilirle, la Comunità avrebbe potuto intervenire sostituendosi ad esse e riportando la situazione sotto controllo. L'Organizzazione, quindi, avrebbe potuto agire con o senza il consenso dello Stato in questione, soltanto con il limite di dover sottomettere immediatamente le misure adottate all'approvazione del Parlamento della Comunità³².

Alla luce di queste indicazioni si avviarono di seguito i lavori dell'Assemblea *ad hoc*. Il compito della redazione del Trattato fu affidato ad un Comitato costituzionale composto da ventisei membri guidati dal delegato tedesco von Brentano. Le

³¹ Cfr. MOUVEMENT EUROPEEN, *Projet de Statut de la Communauté Politique Européenne*, cit., p. 207.

³² In merito a questi timori si veda B. KARP, *The Draft Constitution of a European Political Community*, in 8 *International Organization*, 2/1954 pp. 181-202, spec. p. 182.

disposizioni adottate in materia di diritti fondamentali, benché ispirate alle risoluzioni prodotte dal CECE, si differenziavano sensibilmente dalle stesse. I membri dell'Assemblea *ad hoc*, infatti, videro il rischio potenziale che anche la Comunità potesse agire in violazione dei diritti fondamentali. Oltre ad assicurare ad essa gli strumenti per agire nei confronti degli Stati membri che si fossero macchiati di atti del genere, si rendeva necessario definire le modalità per vincolare la stessa al rispetto dei diritti umani e per accertare le sue responsabilità in caso di violazioni.

La protezione dei diritti fondamentali fu inserita tra gli obiettivi generali della Comunità e le disposizioni contenute nella Convenzione EDU e nei Protocolli già ratificati sarebbero state incluse nel corpo della futura Costituzione europea, intendendo con essa lo Statuto della CPE³³. Per assicurare il rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri, i poteri della Comunità previsti dal CECE furono mantenuti ma, nella versione definitiva del Trattato sulla CPE, l'intervento della Comunità veniva sottoposto alla preliminare richiesta di assistenza da parte dello Stato membro in difficoltà. Le condizioni e i limiti per un intervento autonomo o unilaterale della Comunità, pur non venendo escluso, dovevano essere definiti in "atti legislativi" e accettati all'unanimità dagli Stati membri in anticipo³⁴. Ciononostante, se considerato il momento storico e, soprattutto, se confrontato con l'attuale art. 7 del Trattato UE o con l'art. 2, comma 7 della Carta ONU, le previsioni accolte dall'Assemblea *ad hoc* appaiono assolutamente rilevanti e lo sono ancora di più se si considera che durante i lavori, il Comitato raccomandò agli Stati membri della CPE di accettare le richieste di adire la Corte EDU contro altri Stati membri su richiesta della CPE in caso di violazioni della Convenzione EDU. Non di meno, la stessa raccomandò altresì l'adozione degli emendamenti allo Statuto del Consiglio d'Europa atti a permettere direttamente alla CPE di ricorrere alla Corte EDU contro i suoi Stati membri. Al contrario, come si vedrà in seguito, l'art. 3 del Protocollo 8 allegato ai Trattati UE e FUE, nel definire alcune indicazioni riguardo al negoziato d'adesione dell'Unione europea alla Convenzione EDU, prescrive espressamente che, nel rispetto di quanto disposto all'art. 344 del Trattato FUE, essi vadano affidati, in primo luogo, alla competenza della Corte di giustizia dell'UE, pur non precludendo la facoltà di ricorrere in seguito dinanzi alla Corte EDU³⁵.

Tornando al Trattato CPE, per l'oggetto dello studio ivi condotto, le parti più interessanti dello stesso sono quelle attinenti alla definizione dei rapporti tra la CPE e la Corte EDU. I redattori discussero molte opzioni al fine di assicurare la competenza della Corte EDU sugli atti adottati dalla CPE. Tra queste, fu oggetto di approfondita discussione anche l'adesione di quest'ultima alla Convenzione EDU e si raccomandò l'adozione delle modifiche necessarie in seno alla stessa per renderla possibile³⁶.

Il risultato infine raggiunto dal Comitato è sintetizzato nell'art. 45 del Trattato sulla CPE, relativo alle competenze della nuova Corte della CPE che si sarebbe costituita. Quest'ultima avrebbe avuto competenza a conoscere dei casi di violazione della Convenzione EDU da parte delle istituzioni della Comunità direttamente dai cittadini titolari di un'ampia e automatica legittimazione attiva dinanzi ad essa.

Dal combinato disposto dagli artt. 3 e 45 del Trattato sulla CPE emerse, però, che esse

³³ Cfr. Art. 3 Trattato sulla CPE.

³⁴ Cfr. Art. 104 Trattato sulla CPE.

³⁵ Nello stesso senso anche l'art. 3 del Protocollo n. 8 allegato al Trattato di Lisbona.

³⁶ Cfr. Document AH 162, Historical Archives of the European Union, EUI, Firenze.

avrebbero potuto comportare problematiche di coordinamento tra la nuova Corte e la Corte EDU che, non potendo essere risolte nel breve periodo con l'adesione della CPE alla Convenzione EDU, andavano definite attraverso altre soluzioni.

L'art. 45, pur non essendo del tutto chiaro, nel tentativo di evitare potenziali contrasti tra le due Corti e assicurare la coerente e unitaria interpretazione della Convenzione EDU, introduceva un interessante meccanismo di collegamento tra le due. Il Comitato, temendo che la Corte della CPE potesse adottare interpretazioni della Convenzione EDU differenti (e vincolanti per i suoi Stati membri) rispetto a quelle assunte dalla Corte EDU, stabilì che la prima avrebbe dovuto rinunciare alla sua giurisdizione in favore dell'altra al verificarsi di talune condizioni, in particolare, laddove fossero emerse questioni interpretative di principio, di interesse per tutte le parti della Convenzione EDU.

Dalla lettura della disposizione sembra che tra i membri del Comitato e dell'Assemblea *ad hoc* prevalesse una visione della Corte della CPE più vicina a quella di una Corte nazionale il cui coinvolgimento appariva necessario per l'esperimento delle vie di ricorso interne, prima di ricorrere alla Corte EDU. Il compromesso stabilito avrebbe dovuto condurre ad una collaborazione tra le due Corti che sembrava fondarsi su una corretta ripartizione di competenze tra le due, piuttosto che su una presunta superiorità della Corte EDU su quella della CPE.

Pur essendo molto difficile comparare la situazione attuale con quella di allora, non può non notarsi l'approccio sostanzialmente opposto che ha informato la logica dei negoziatori dell'accordo d'adesione dell'Unione europea alla Convenzione EDU³⁷.

Tornando alle vicende relative alla CPE, i cambiamenti sulla scena internazionale e le vicende politiche interne di taluni Stati membri portarono, infine, a un momento di stallo nel processo di integrazione europea le cui ricadute interessarono anche la conclusione del Trattato sulla CPE rispetto al quale, progressivamente, gli Stati membri persero interesse fino ad arrivare alla definitiva rinuncia, conseguente al no francese alla ratifica del Trattato CED, dal quale, in virtù del summenzionato art. 38, dipendeva la nascita della CPE³⁸.

A prescindere da ciò, sembra importante ricordare come il progetto di Trattato della CPE redatto dal Comitato Costituzionale venne accettato e adottato senza difficoltà da tutti i membri dell'Assemblea *ad hoc* nel marzo del 1953 a Strasburgo.

³⁷ Nei casi in cui quest'ultima parteciperà in qualità di secondo convenuto dinanzi alla Corte EDU, infatti, è prevista la possibilità di sospendere il giudizio dinanzi ad essa al fine di permettere alla Corte di giustizia, attraverso un rinvio preliminare, di pronunciarsi, se ancora non è accaduto, sulla compatibilità con i diritti fondamentali dell'atto o dell'omissione dalla quale si ritiene sia scaturita la lamentata violazione della Convenzione EDU oggetto del ricorso. Attraverso il *preliminary reference* la Corte EDU e la Corte di giustizia intendono istituzionalizzare un meccanismo di collegamento tra loro volto, altresì, ad assicurare alla Corte di giustizia il mantenimento intatto del suo ruolo di garante della corretta interpretazione del diritto dell'Unione europea anche qualora ciò dovesse essere in contrasto con la giurisprudenza della Corte EDU. Nonostante i membri dell'Unione europea siano ormai ventotto e quarantasette quelli del Consiglio d'Europa, la necessità di affidare alla Corte EDU l'unitaria interpretazione e applicazione della Convenzione EDU sembra non essere più un elemento determinante, mentre, appare prevalere la volontà di assoggettare l'Unione europea al controllo della Corte EDU anche accettando un compromesso di questo tipo. Del *preliminary reference* si tratterà diffusamente nella Seconda parte dello studio cui si rinvia.

³⁸ Per la ricostruzione del momento storico-politico si rinvia ancora a D. PREDA, *The Debate over the European Constituent Assembly*, cit..

Anche nella successiva Conferenza dei Ministri degli affari esteri non vi furono obiezioni particolari in merito alle disposizioni riguardanti i diritti fondamentali³⁹ e gli stessi manifestarono la volontà di approvare la prima parte della bozza d'accordo e, almeno apparentemente, anche le disposizioni concernenti i poteri della nuova Corte e quelle relative ai diritti fondamentali senza adottare emendamenti. Anzi, sul punto si suggerirono due ulteriori modifiche riguardanti gli Stati membri: la prima, prevedeva l'inserimento di una clausola di espulsione da utilizzare nei confronti dello Stato membro se il suo sistema interno fosse stato alterato alla fonte; la seconda, concernente i criteri di ingresso per nuovi Stati membri, prevedeva di affiancare al generale riconoscimento e garanzia dei diritti fondamentali anche l'espressa volontà da parte dello Stato candidato all'adesione di aderire altresì al Consiglio d'Europa⁴⁰.

Con la fine degli ambiziosi progetti costitutivi delle Comunità europee di politica di difesa, il processo di integrazione comunitario riprese in maniera significativamente più ristretta e pragmatica, ispirandosi nuovamente al c.d. metodo funzionale o settoriale, ideato da Jean Monnet, che si era dimostrato vincente nella costituzione della CECA. I Ministri degli Affari Esteri degli Stati membri della CECA, riuniti a Messina nel giugno del 1955, decisero di creare un Comitato intergovernativo composto di esperti incaricato di studiare le possibili forme di integrazione in alcuni settori economici, quali i trasporti e le fonti energetiche, valutando la possibilità della progressiva creazione di un mercato comune generale.

Ancora una volta, Pierre-Henri Spaak fu incaricato della presidenza del Comitato e la sua presenza, insieme a quella di Jean Monnet, fu determinante per il raggiungimento dei risultati che, in meno di un anno, riuscirono a presentare alla Conferenza dei Ministri degli Esteri di Venezia, nel maggio 1956. Il rapporto finale conteneva proposte concrete per la creazione di una Comunità europea per l'energia atomica (CEEa) e di una Comunità economica europea (CEE) che, come noto, furono effettivamente costituite l'anno successivo, con la firma dei Trattati di Roma, il 23 marzo 1957.

Le Comunità iniziarono ad operare, insieme alla CECA, a partire dal 1° gennaio 1958 e il successivo cammino dell'integrazione comunitaria è storia nota come nota è, altresì, l'assenza di riferimenti alla protezione dei diritti fondamentali nel testo degli ultimi due Trattati della Comunità europee⁴¹.

La protezione dei diritti fondamentali, tuttavia, non sarà mai esclusa dal processo di integrazione europea e, benché la creazione di un sistema di protezione ambizioso come quello prefigurato nell'ambito della CPE non sarà più riproposta, non mancheranno altri tentativi volti a creare un collegamento, anche informale, tra le Comunità europee e la Convenzione EDU. Di questi, come si vedrà di seguito, l'attività giurisprudenziale delle rispettive Corti europee è sicuramente l'esempio principale e, di fatto, più importante ma non l'unico: l'adesione alla Convenzione EDU, infatti, sarà riproposta più volte nel tempo e l'art. 6, comma 2 del Trattato sull'Unione europea, prevedendola in termini precettivi, può essere interpretato come l'ultimo e forse, finalmente, efficace tentativo

³⁹ Soltanto la Francia ebbe da obiettare in merito a taluni aspetti istituzionali. In argomento si veda B. KARP, *The Draft Constitution of a European Political Community*, cit..

⁴⁰ Si noti che tale requisito sarà codificato nei Trattati soltanto con il Trattato di Amsterdam nel 1997 e adottato precedentemente a livello informale al Consiglio Europeo di Copenaghen nel 1993.

⁴¹ Si rinvia al paragrafo seguente per l'analisi del ruolo dei diritti fondamentali nei lavori preparatori del Trattato CEE.

per creare un rapporto tra i due sistemi che, benché tra loro perfettamente autonomi, hanno condiviso origini, in parte, obiettivi, e, talvolta, menti ideatrici.

Con questo primo paragrafo si è voluto così ripercorrere sinteticamente il periodo più risalente nel tempo dei processi di integrazione europea, spesso tralasciato nella ricostruzione dei rapporti tra Unione europea e sistema CEDU. Al contrario, invece, si ritiene che esso possa fornire utili strumenti, sia per affrontare lo studio del presente, sia per definire in maniera più completa il percorso che ha condotto al sistema di protezione dei diritti fondamentali in seno all'Unione europea così come oggi appare.

II. Il rilievo dei diritti dei singoli nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea: il ruolo della Corte di giustizia e delle Corti costituzionali

Lo studio della protezione dei diritti fondamentali nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea non può prescindere dal preliminare inquadramento dello *status* dei singoli⁴² entro quest'ultimo. Esso, inoltre, può essere pienamente compreso soltanto se considerato alla luce della stretta connessione intercorrente tra il diritto dell'Unione europea e gli ordinamenti degli Stati membri. Al riguardo, il richiamo è d'obbligo alla ormai celebre sentenza *Van Gend en Loos*⁴³, a partire dalla quale, la Corte di giustizia, nell'enunciare l'effetto diretto delle norme di diritto comunitario⁴⁴, osservò altresì che con il Trattato CEE si era inteso istituire «un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale [...] che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini»⁴⁵.

⁴² Si precisa che con il termine “singoli” si intende riferirsi sia a persone fisiche che giuridiche.

⁴³ Corte di giustizia dell'UE, *Van Gend en Loos*, Causa C-26/62, 5 febbraio 1963, in *Racc.* p. 1.

⁴⁴ Gli studi sul primato e sull'effetto diretto del diritto dell'Unione europea e sul conseguente rapporto tra questo e i diritti nazionali sono vastissimi, tra i molti, si rinvia a R. ADAM, *Le fonti comunitarie*, in A. TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, I, Giappichelli, Torino, 2006; K.J. ALTER, *Establishing the Supremacy of European Law*, OUP, Oxford, 2002; S. BARRIATI, *Il ruolo del giudice nella costituzione dell'ordinamento comunitario*, in *Jus*, 1999, p. 119 e ss.; A. BARONE, *L'efficacia diretta delle direttive fra certezze (comunitarie) e fraintendimenti (nazionali)*, in *Foro italiano*, 1196, IV, c. 358; G. CONTALDI, *Effetto diretto e primato del diritto comunitario*, in *Dizionario di diritto pubblico*, 2006, p. 2124; M. CONDINANZI, *L'adattamento al diritto delle Comunità e dell'Unione europea*, GIAPPICHELLI, TORINO, 2003; P. CRAIG, *Direct effect, indirect effect and the construction of national legislation*, in *European Law Review*, 1997, p. 519 e ss.; A. LA PERGOLA, *L'articolazione del diritto comunitario e di quello interno. L'esperienza italiana*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1994, p. 651 e ss.; R. MASTROIANNI, *L'ordinamento giuridico nazionale nei rapporti con le regole comunitarie e dell'Unione europea. La posizione della Corte costituzionale italiana*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2009, p. 437; P. PESCATORE, *The doctrine of direct effect: an infant disease of community law*, in *European Law Review*, 1983, p. 155 e ss.; S. PRECHAL, *Does direct effect still matter?*, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 1047 e ss.; J.M. PRINSSEN, *Direct effect: Rethinking a classic of EC Legal Doctrine*, Groningen, 2002; L.S. ROSSI, *Rapporti tra norme comunitarie e norme interne*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XII, p. 367.

⁴⁵ Sulla sentenza *Van Gend en Loos* gli interventi in dottrina sono innumerevoli, senza pretesa di esaustività, si rinvia tra gli altri a: J. AMPHOUX, *A propos de l'arrêt 26/62 (Société N.SI v. Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gend et Loos contre Administration fiscale néerlandaise) rendu le 5 février par la Cour de justice des Communautés européennes*, in *Revue générale de droit international public*, 1964, pp. 110-157; M. BERRI, *Sull'efficacia delle sentenze della Corte di giustizia*

La portata di tale affermazione fu quanto mai innovativa: ai singoli potevano essere attribuiti direttamente obblighi e diritti previsti da norme esterne al proprio sistema giuridico nazionale⁴⁶. Conseguentemente, le norme di diritto comunitario sufficientemente chiare, precise e la cui applicazione non necessita di ulteriori misure d'esecuzione (nazionali o comunitarie), ancorché non formalmente destinate ad essi, possono incidere sulle posizioni giuridiche soggettive e, dunque, essere fatte valere dai singoli dinanzi al giudice nazionale e comunitario. Per converso, l'effetto diretto può incidere anche negativamente sulle posizioni soggettive dei singoli, limitando il godimento di libertà fondamentali garantite loro nell'ambito degli ordinamenti nazionali⁴⁷.

delle Comunità europee in materia di interpretazione giurisprudenziale autentica ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, in *Giustizia civile*, I/1963, pp.1226-1231; N. CATALANO, *L'inserimento diretto delle disposizioni contenute nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea negli ordinamenti giuridici degli Stati membri*, in *Il Foro padano*, V, 1963, Col.33-42; F. DURANTE, *Giudizio pregiudiziale, rapporti tra ordinamenti e principio di effettività nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1963, pp. 415-421; P. GORI, *Una pietra miliare nell'affermazione del diritto europeo*, in *Giurisprudenza italiana* 1963 IV Sez.4a Col.49-56; ID. *La preminenza del diritto della Comunità europea sul diritto interno degli Stati membri*, in *Giurisprudenza italiana*, 1964 I Sez. I Col.1073-1086; F.C. JEANTET, *Droit communautaire et juridictions internes*, in *Le Barreau de France*, n° 147-148, 1963, pp. 25-26; N.S. MARSH, *Some Reflections on Legal Integration in Europe*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1963, pp. 1411-1416; A. MIGLIAZZA, *Ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, in *Rivista di diritto processuale*, 1963, pp. 651-657; J. ROBERT, *Sur une égalité des droits devant la Communauté économique européenne des ressortissants des Etats membres avec ces Etats eux-mêmes*, in *Recueil Sirey*, 1963, pp.29-33; I. TELCHINI, *L'interpretazione di norme comunitarie e le giurisdizioni nazionali*, in *Diritto internazionale*, n° 3 I, 1969, pp. 247-258; N. RONZITTI, *L'art. 12 del Trattato istitutivo della CEE ed i rapporti tra ordinamento comunitario ed ordinamento degli Stati membri*, in *Il Foro italiano* 1964 IV Col.98-101; J.A. PELLICER VALERO, *Interpretación jurisprudencial del artículo 12 del Tratado de la CEE*, in *Revista de Derecho Mercantil*, 1965, pp. 271-335; A. TIZZANO, J. KOKOTT, S. PRECHAL (a cura di), *50ème anniversaire de l'arrêt Van Gend en Loos 1963–2013, Actes du Colloque, Luxembourg, 13 mai 2013*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2013; J. ZILLER, *Relire Van Gend en Loos*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 3/2012, p. 513 e ss.

⁴⁶ La letteratura in argomento è ampissima, fra i molti, si rinvia a: R. ADAM, *Le fonti comunitarie*, in A. TIZZANO, *Il diritto privato dell'Unione Europea*, cit.; S. AMADEO, *Norme comunitarie, posizioni giuridiche soggettive e giudizi interni*, Giuffrè Editore, Milano, 2002; D.A.O. EDWARD, *Direct effect, the separation of powers and the judicial enforcement of obligations*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, II, Giuffrè Editore, Milano, 1998, p. 423 e ss.; R. LUZZATO, *La diretta applicabilità del diritto comunitario*, Giuffrè Editore, Milano, 1990; P. PESCATORE, *The Doctrine of Direct Effect: an Infant Disease of Community Law*, in *European Law Review*, 1983, p. 155 e ss.; P. PIVA, *Giudice nazionale e diritto dell'Unione europea*, Jovene, Napoli, 2008; J.M. PRINSSSEN, *Direct effect: Rethinking a classic of EC Legal Doctrine*, M. & dr. Annette Schrauwen, Groningen, 2002; J.P. PUISSOCHET, *La place du droit international dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, cit., p. 779 e ss.; D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1999.

⁴⁷ In relazione ai principi generali, il riferimento è d'obbligo all'opera di T. TRIDIMAS, *The General Principles of EU Law*, OUP, Oxford, II Ed., 2006. In argomento, tra i molti, si vedano anche A. ADINOLFI, *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli Stati membri*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1994, p. 521 e ss.; G. TESAURO, *Il ruolo della Corte di giustizia nell'elaborazione dei principi generali dell'ordinamento europeo e dei diritti fondamentali*, in ASS. ITAL. COSTITUZIONALISTI (a cura di), *Atti Convegno Perugia 1999*, CEDAM, Padova, 2000; A. TRABUCCHI, *Regole di diritto e principi generali del diritto nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista di diritto civile*, 1991, p. 511 e ss.; F. TORIELLO, *I principi*

Questa già peculiare caratteristica delle fonti di diritto dell'Unione europea, che è un ordinamento di natura sovranazionale, considerata insieme al rapido incremento della legislazione delle istituzioni europee nelle materie di loro competenza, rendeva concreta l'eventualità di una compressione delle libertà fondamentali dei singoli⁴⁸. A fronte del loro singolare *status* giuridico poc'anzi ricostruito, infatti, nelle versioni originarie dei Trattati istitutivi delle Comunità europee, non corrispondeva alcun riferimento al riconoscimento e al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali degli stessi.

Eppure, come si è visto al paragrafo precedente, il silenzio dei Trattati istitutivi non deve indurre a ritenere che i padri fondatori non avessero considerato la possibilità di introdurre dei meccanismi di protezione di questi ultimi. Benché le finalità delle Comunità fossero di natura strettamente economica, dall'analisi dei lavori preparatori del Trattato istitutivo emerge invero, come, durante il processo di redazione, il rispetto dei diritti fondamentali fosse ancora una volta una questione piuttosto rilevante.

Al riguardo, si ricorda la proposta della delegazione tedesca relativa all'inserimento di una sorta di "clausola di riserva" sui diritti umani (*Verfassungsvorbehalt*), simile a quella prevista dal naufragato Trattato istitutivo della CED⁴⁹, in virtù della quale la Comunità economica si sarebbe impegnata a non adottare misure o atti lesivi dei diritti e delle libertà fondamentali degli individui. La proposta, tuttavia, seppur interessante, presentava diverse difficoltà attuative, quali, l'individuazione di un catalogo di diritti da impiegare come parametro di riferimento e, non di meno, il timore che detta clausola potesse essere impiegata abusivamente dagli Stati membri mettendo a rischio il perseguimento degli obiettivi preposti. Oltre a queste complessità tecniche, la cui risoluzione avrebbe richiesto tempi decisamente prolungati, le delegazioni degli altri cinque Stati membri, dopo l'abbandono del progetto di creazione della CED, preferirono attenersi strettamente alle indicazioni pervenute dalla Conferenza dei Ministri degli Affari Esteri di Messina⁵⁰ escludendo così dal testo dell'accordo qualunque questione non attinente alla creazione di un mercato comune europeo⁵¹ in modo da evitare il rischio di un ulteriore insuccesso.

Sembra, dunque, più aderente alla realtà la tesi sostenuta da alcuni autorevoli studiosi che ricollega l'assenza dei diritti fondamentali nei Trattati istitutivi a questioni di natura tecnica e politica piuttosto che a una obiezione generale sul ruolo dei diritti fondamentali nelle future Comunità o alla scarsa lungimiranza dei redattori in ordine al rischio che l'attività di queste potesse incidere sulle posizioni dei singoli⁵².

generali del diritto nell'ordinamento comunitario, Giuffrè Editore, Milano, 2000; J.A. USHER, *General principles of EC Law*, Longman, London, 1998

⁴⁸ La stretta relazione tra diritti fondamentali, competenze della CE in ambito economico e relazione tra diritto comunitario e diritti costituzionali veniva già sottolineava da U. SCHEUNER, *Fundamental Rights in European Community Law and in National Constitutional Law*, in 12 *Common Market Law Review*, 1975, pp. 171-191.

⁴⁹ L'art. 3 del Trattato CED, dopo aver espresso che la Comunità avrebbe perseguito soltanto gli obiettivi ad essa specificamente assegnati nel rispetto del principio di sussidiarietà, stabiliva altresì che essa avrebbe agito nel rispetto delle libertà e dei diritti degli individui.

⁵⁰ Si veda la Risoluzione adottata dalla Conferenza dei Ministri degli Affari esteri degli Stati membri.

⁵¹ Testimonianza di questa volontà si ritrova, oltre che nei lavori preparatori, in P.H. SPAAK, *The Continuing Battle: Memoirs of a Europe 1936-1966*, Weidenfeld and Nicholson, 1971.

⁵² Cfr. sul punto G. DE BURCA, *The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor*, in 105 *American Journal of International Law*, 4/2011 pp. 649-693; M. ZULEEG, *Fundamental Rights and the Law of the European Communities*, in 8 *Common Market Law Review*, 1971, p. 446 e ss.

Ciò posto, la scelta di non includere i diritti fondamentali nei Trattati istitutivi, diventava problematica allorché la Corte di giustizia, ancor prima di estendere l'effetto diretto delle norme di diritto comunitario a situazioni puramente interne, si trovò investita di alcuni ricorsi azionati da diversi attori economici tedeschi lamentanti la lesione da parte della Comunità di propri diritti e libertà economiche protette a livello nazionale. Si tratta, *in primis*, della “storica” sentenza *Stork*⁵³ in cui veniva messa in questione la legittimità di una decisione assunta dall'Alta Autorità della CECA in relazione alla vendita diretta del carbone. La ricorrente, un'agenzia di vendita diretta del carbone, poneva in rilievo il fatto che taluni diritti fondamentali garantiti in quasi tutte le Carte costituzionali degli Stati membri avrebbero dovuto operare alla stregua di limiti all'applicazione del Trattato⁵⁴. La Corte di giustizia, al contrario, chiariva come i diritti fondamentali tutelati, anche a livello costituzionale, entro gli ordinamenti degli Stati membri, non potevano assumere rilievo nell'ambito dell'ordinamento giuridico comunitario, né la garanzia poteva essere demandata ad essa, in quanto, per espressa previsione dei Trattati istitutivi, la propria competenza era volta soltanto ad assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati e dei regolamenti di esecuzione, ma non la giurisdizione in ordine a norme appartenenti ai diritti nazionali.

Ancor più esplicitamente, nella successiva sentenza *Uffici di vendita del carbone della Ruhr*⁵⁵, riguardante nuovamente una decisione dell'Alta Autorità della CECA che vietava ai ricorrenti la vendita diretta del carbone, la Corte di giustizia rigettava la pretesa lesione del diritto alla proprietà, sostenuta sulla base del disposto della Costituzione tedesca, in virtù del fatto che il diritto comunitario non conteneva nessun principio generale avente ad oggetto la protezione del diritto in questione. Con detta decisione, la Corte di giustizia si spinse sino ad affermare che la Comunità e, quindi, essa stessa, non avrebbero potuto assicurare autonomamente alcun rispetto dei diritti fondamentali.

L'iniziale rifiuto della Corte di giustizia di adottare i diritti fondamentali garantiti dalle Costituzioni degli Stati membri come parametro di legittimità degli atti adottati dalle istituzioni europee⁵⁶ rendeva, di conseguenza, i mezzi di tutela giudiziaria pur azionabili dai singoli meno efficaci, in senso sostanziale, di quelli esperibili entro gli ordinamenti degli Stati membri⁵⁷. Fu proprio la Corte costituzionale italiana, in ragione

⁵³ Corte di giustizia dell'UE, Causa 1/58, *Stork*, sentenza 4 febbraio 1959, in *Racc.* p. 1958/58; Il medesimo orientamento è stato poi ribadito anche nella decisione in Causa 40/65, *Sgarlata*, 1 aprile 1965, in *Racc.* p. 279.

⁵⁴ La ricorrente si riferiva specificamente agli artt. 2 e 12 della Costituzione tedesca in virtù dei quali ad ogni cittadino è garantito il diritto inviolabile alla libera esplicazione della propria personalità ed all'esercizio incontrastato della propria attività professionale.

⁵⁵ Corte di giustizia dell'UE, Cause riunite 36-38/59 e 40/59, *Uffici di vendita del carbone della Ruhr Geitling, Präsident, Mausegatt*, 15 luglio 1960, in *Racc.* p. 827.

⁵⁶ Puissechet ha descritto l'iniziale condotta della Corte di giustizia “*péchés de jeunesse*” in J.P. PUISSOCHET, *La Cour européenne des droits de l'homme*, in P. MOHONEY, F. MATSCHER, H. PETZOLD, L. WILDHABER (Eds.), *Protection des droits de l'homme: la perspective européenne. Mélanges à la mémoire de Rolv Ryssdal*, Köln, Heymanns, 2000, p. 1139 e ss. In commento si veda altresì G. TESAURO, *I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, p. 427 e ss.

⁵⁷ Sul punto si veda ancora U. SCHEUNER, *cit.*, in *12 Common Market Law Review*, 1975, pp. 171-191, spec. p. 173.

del ruolo ad essa assegnato entro il sistema nazionale di giustizia costituzionale⁵⁸, a ravvisare per prima, seguita poi dalla sua omologa tedesca⁵⁹, le implicazioni derivanti dall'attribuzione dell'effetto diretto alle fonti di diritto dell'Unione europea entro gli ordinamenti interni, esercitando una certa resistenza nei confronti del principio ivi descritto. Così, a partire dagli anni Sessanta del Novecento, le due Corti costituzionali instaurarono con la Corte di giustizia una dialettica giurisprudenziale, tanto nota agli studiosi delle discipline giuridiche quanto significativa, che descrive ancor oggi la complessa collocazione delle fonti di diritto dell'Unione europea nell'ambito degli ordinamenti giuridici nazionali.

Il caso italiano che diede avvio a questa sequenza di decisioni riguardava la contestazione della legge di nazionalizzazione dell'energia elettrica, sia sotto il profilo dell'incompatibilità con la Costituzione che con il diritto dell'Unione. Il giudice conciliatore di Milano investito della causa decise di sospendere il giudizio e sollevare incidente di costituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale e, contemporaneamente, deferì una questione interpretativa alla Corte di giustizia.

La prima a pronunciarsi fu la Corte costituzionale che, interrogata in ordine al rapporto intercorrente tra la legge di ratifica del Trattato CE e le successive leggi ordinarie, stabiliva come l'art.11 della Costituzione (in base al quale l'Italia ha dato esecuzione al Trattato), pur permettendo limitazioni di sovranità «atte alla creazione di un ordinamento che assicuri pace e giustizia fra le Nazioni, non conferisce alla legge ordinaria che esegue detto strumento pattizio un'efficacia superiore a quella propria di tale fonte di diritto entro l'ordinamento giuridico cui appartiene». Ciò posto, fermo restando il possibile insorgere di una responsabilità internazionale in capo all'Italia, un eventuale contrasto tra la legge d'esecuzione del Trattato e la legge di nazionalizzazione ad essa successiva andava risolto applicando il criterio cronologico, in virtù del quale *lex posterior derogat priori*, senza dare luogo a questioni di costituzionalità⁶⁰.

⁵⁸ Sia l'ordinamento italiano che quello tedesco prevedono sistemi di controllo di costituzionalità degli atti legislativi basati sul sindacato accentrato e demandano, quindi, alle rispettive Corti costituzionali la verifica del rispetto dei diritti fondamentali, parti inviolabili della Legge fondamentale dello Stato.

⁵⁹ Uno dei primi studio in merito risale a P. PESCATORE, *Les droits de l'homme et l'intégration européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 1968, p. 629 e ss.

⁶⁰ Corte costituzionale italiana, sentenza 24 febbraio 1964, n. 14, *Costa c. Enel*. In commento, tra i tanti, si rinvia a: G. BEBR, *How supreme is Community Law in the National Courts*, in 11 *Common Market Law Review*, 1974, p. 6 e ss.; M. BERRI, *Sulla priorità del diritto comunitario*, in *Giustizia civile*, 1964 I, pp. 1894-1898; N. CATALANO, *Portata dei Trattati istitutivi delle Comunità europee e limiti dei poteri sovrani degli Stati membri*, in *Il Foro italiano*, 1964 IV Col.152-159; B. DE WITTE, *Retour à "Costa". La primauté du droit communautaire à la lumière du droit international*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1984, pp. 425-454; F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Giuffrè Editore, Milano, 1995; P. GORI, *La preminenza del diritto della Comunità europea sul diritto interno degli Stati membri*, in *Giurisprudenza italiana*, 1964 I Col.1073-1086; R. MONACO, *Diritto comunitario e diritto interno avanti la Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, I, 1964, p. 1312 e ss.; C. RIBOLZI, *La nazionalizzazione dell'energia elettrica in Italia e la Comunità economica europea*, in *Il Foro padano*, 1964 V Col. 25-34; C. SASSE, *The Common Market: Between International and Municipal Law*, in 5 *Yale Law Journal*, 1965-66, p.695-753; E. STEIN, *Toward Supremacy of Treaty-Constitution by Judicial Fiat: On the Margin of the Costa Case*, in *Michigan Law Review*, 1965, pp. 491-518; G. SCARANGELLA, *Comunità europee, Ordine costituzionale e norma comunitaria*, in *Jus Gentium*, 1966, pp. 280-285; V. SCIARABBA, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 5/2007, p. 3579; J. VIROLE, *Questions posées par l'interprétation du traité du 25 mars*

Qualche mese dopo, la Corte di giustizia, pronunciandosi sulla medesima questione, adottava invece una posizione antitetica e, confermando quanto enunciato nella sentenza *Van Gend en Loos*⁶¹ in ordine alla peculiare natura dell'ordinamento giuridico della CEE, enunciava per la prima volta esplicitamente l'altro carattere fondamentale del diritto comunitario, vale a dire, il suo primato sul diritto interno⁶². Specificamente, la Corte di giustizia rilevò che il trasferimento di competenze a favore dell'ordinamento giuridico dell'attuale Unione europea, effettuato dagli Stati membri con il Trattato CEE, implicava una limitazione definitiva dei loro diritti sovrani. Detto Trattato, infatti, aveva istituito un ordinamento giuridico proprio, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri, che ne limitava le attribuzioni sovrane nelle materie la cui competenza era stata validamente trasferita alla Comunità. Come corollario, agli Stati membri era quindi preclusa la possibilità di far prevalere una disposizione nazionale incompatibile con il sistema della Comunità, che risultava, infatti, del tutto priva di efficacia, anche se adottata successivamente e quale che ne fosse il rango⁶³.

La Corte di giustizia, secondo una visione monista del rapporto tra fonti di diritto dell'Unione e le fonti interne, nella decisione ivi richiamata accolse la medesima logica che l'aveva guidata nelle decisioni *Stork* e seguenti: assicurare la piena autonomia ed efficacia del diritto comunitario⁶⁴. L'orientamento assunto dalla Corte costituzionale italiana, infatti, metteva in serio pericolo il perseguimento degli scopi del Trattato CEE e, in senso lato, il processo di integrazione europea stesso⁶⁵. Al contrario (e, invero, comprensibilmente) quest'ultima e la Corte costituzionale tedesca, ispirate a una visione dualista, faticavano ad accettare l'effetto diretto e il primato delle norme esterne su quelle interne contrastanti, soprattutto nel caso in cui la norma esterna fosse risultata in conflitto con i diritti fondamentali garantiti dalle rispettive Costituzioni⁶⁶.

1957 instituant la Communauté Economique Européenne à propos de la nationalisation de l'électricité en Italie, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1965, pp. 369-398.

⁶¹ Corte di giustizia dell'UE, *Van Gend en Loss*, *cit.*

⁶² Corte di giustizia dell'UE, Causa 6/64, *Costa c. Enel*, 15 luglio 1964, in *Racc.* p. 1135, spec. p.1144 e ss.

⁶³ Così, ad esempio, Corte di giustizia dell'UE, Causa C-9/65, *Acciaierie San Michele*, 22 giugno 1965, in *Racc.* p. 1967; Causa 11/70, *International Handelsgesellschaft*, 17 dicembre 1970, in *Racc.* p. 1125; Causa C-48/71, *Commissione c. Italia*, 13 luglio 1972, in *Racc.* p. 529; Causa C-106/77, *Simmenthal*, 9 marzo 1978, in *Racc.* p. 629; Causa C-285/98, *Kreil*, 11 gennaio 2000, in *Racc.* p. I-69; Causa C-258/98, *Carra*, 8 giugno 2000, in *Racc.* p. I-4217.

⁶⁴ Così anche nelle successive decisioni: Corte di giustizia dell'UE, *Internationale Handelsgesellschaft*, *cit.*, spec. p. 1135.

⁶⁵ Con le parole della Corte di giustizia: «Se l'efficacia del diritto comunitario variasse da uno Stato all'altro in funzione delle leggi interne posteriori, ciò metterebbe in pericolo l'attuazione degli scopi del Trattato contemplata nell'art. 5, secondo comma, e causerebbe una discriminazione vietata dall'art. 7». Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *Costa c. Enel*, *cit.*, p.1144.

⁶⁶ La Corte costituzionale tedesca, con la sentenza del 29 maggio 1974, nota come *Solange I*, affermava che il trasferimento a favore della Comunità non poteva comportare, in nessun modo, la possibilità di violare i diritti fondamentali contenuti nella Costituzione. Di conseguenza essa rivendicava il proprio diritto pieno ed esclusivo a vagliare eventuali violazioni da parte di norme comunitarie di diritti fondamentali costituenti l'identità della Legge Fondamentale. Circa il rapporto tra Corte costituzionale tedesca e Corte di giustizia in tema di diritti fondamentali si vedano: E. CANNIZZARO, *Un nuovo indirizzo della Corte costituzionale tedesca sui rapporti tra ordinamento interno e norme comunitarie derivate*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1988, p. 24 e ss.; ID., *Tutela dei diritti fondamentali nell'ambito comunitario e garanzie costituzionali secondo le Corti costituzionali italiana e tedesca*, in

Il dialogo giurisprudenziale tra le Corti sul rapporto tra le fonti interne e quelle del diritto dell'Unione europea prosegue con una certa intensità almeno sino agli anni Settanta del Novecento, quando, la Corte costituzionale italiana arrivò a pronunciare la nota sentenza *Frontini*⁶⁷, poi seguita dalla sentenza *Granital*⁶⁸ nel 1984, con la quale, enunciando la nota dottrina dei “contro-limiti”, definiva il rapporto tra le fonti dei due ordinamenti in una maniera finalmente compatibile con i principi generali fondamentali del diritto dell'Unione europea. Parimenti, la Corte costituzionale tedesca, con la sentenza *Solange II*⁶⁹, affermò che il proprio sindacato giurisdizionale sulle norme comunitarie sarebbe rimasto sospeso finché la Comunità europea, ed in particolare la Corte di giustizia, avessero garantito, in modo generale, un'efficace tutela del nucleo essenziale dei diritti fondamentali tale da essere considerata, nella sua essenza, equivalente a quella da essa apprestata.

Nel frattempo, la Corte di giustizia, ispirata dalla stessa logica che informò le richiamate sentenze *Stork*, *Van Gend en Loos* e *Costa c. Enel*, ovvero proteggere il processo di integrazione europea⁷⁰, per placare i pericolosi timori espressi dalle Corti costituzionali nazionali, con la celebre decisione resa nel caso *Stauder*⁷¹, procedette astutamente ad elevare gli stessi diritti fondamentali a principi generali di diritto dell'Unione europea impegnandosi a garantirne l'osservanza.

Rivista di diritto internazionale, 1990, p. 83 e ss.; ID. *Principi fondamentali della Costituzione e Unione europea. A proposito della sentenza della Corte costituzionale tedesca del 12 ottobre 1993*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 6/1994, p. 1171 e ss.; M. HARTWIG, *La Corte costituzionale tedesca e il diritto comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, 1987, p. 417 e ss.

⁶⁷ Corte costituzionale italiana, sentenza del 18 dicembre 1973, n. 183, *Frontini*

⁶⁸ Corte costituzionale italiana, sentenza del 8 giugno 1984, n. 170, *Granital*.

⁶⁹ Corte costituzionale tedesca, sentenza del 22 ottobre 1986, *Solange II*. Gli orientamenti in essa accolti sono stati sostanzialmente confermati in seguito con la decisione del 12 ottobre 1993, *Maastricht-Urteil*. In commento si vedano, F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, cit. p. 279 e ss.; A. GATTINI, *La Corte costituzionale tedesca e il Trattato sull'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1994, p. 114 e ss.; E. CANNIZZARO, *Principi fondamentali della Costituzione e Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1994, p. 1171.

⁷⁰ Parte della dottrina ha criticato profondamente l'approccio della Corte di giustizia alla tutela dei diritti fondamentali, descrivendolo come del tutto disinteressato all'effettiva tutela di questi ma finalizzato esclusivamente al perseguimento dei fini della Comunità europea. Così, J. COPPEL, A. O'NEILL, *The European Court of Justice: Taking Rights Seriously?*, in *29 Common Market Law Review*, 1992, pp. 669-692; J.H.H. WEILER, *Eurocracy and Distrust: Some Questions Concerning the Role of the European Court of Justice in the Protection of Fundamental Human Rights within the Legal Order of the European Communities*, in *61 Washington Law Review*, 1986, pp. 1103 e ss.

⁷¹ Così la Corte di giustizia dell'UE in: Causa 29/69, *Stauder*, 12 novembre 1969, in *Racc.* p. 419; *Internationale Handelsgesellschaft*, cit.; Causa 4/73, *Nold*, 14 maggio 1974, in *Racc.* p. 491; Causa 36/75, *Rutili*, 28 maggio 1975, in *Racc.* p. 1219. Alcune pronunce più recenti che ripropongono la stessa formula enunciata nelle prime decisioni: Causa C-274/99 P, *Connolly*, 6 marzo 2001, in *Racc.* p. I-1611, punto 37; Causa C-341/04, *Eurofood IFSC*, 2 maggio 2006, in *Racc.* p. I-3813, punto 65; *Salzgitter Mannesmann c. Commissione*, Causa C-411/04 P, 25 gennaio 2007, in *Racc.* p. I-959, punti 40-41. In commento si vedano: G.F. MANCINI, *La tutela dei diritti dell'uomo: il ruolo della Corte di giustizia della Comunità europea*, in *Rivista trimestrale di procedura civile*, 1969, p. 1 e ss.; P. MENGOZZI, *La tutela dei diritti dell'uomo e il rapporto di coordinamento-integrazione funzionale tra ordinamento comunitario e ordinamento degli Stati membri nei recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale italiana e tedesca*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1987, p. 479 e ss., spec p. 483 e ss.; G. TESAURO, *I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, cit., p. 428 e ss.; L. SCUDIERO, *Comunità europea e diritti fondamentali: un rapporto ancora da definire*, in *Rivista di diritto europeo*, 1996, p. 273 e ss.

Come notato da attenta dottrina⁷², questo, che a ragione viene descritto come uno dei passaggi chiave nella costruzione del sistema di tutela dei diritti umani nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea, fu invero preceduto da talune pronunce della stessa Corte di giustizia che, seppur in maniera velata, lasciavano emergere una predisposizione della stessa all'elaborazione di principi generali destinati a proteggere i diritti dei singoli dall'azione degli organi comunitari. Al proposito, è opportuno ricordare le prime decisioni in cui hanno trovato applicazione i principi propri ad una Comunità di diritto quale è l'Unione europea. Si pensi alla certezza del diritto⁷³, frequentemente applicato nei suoi diversi aspetti, tra i quali spicca quello del legittimo affidamento⁷⁴ o, ancora, ai principi che integrano la garanzia del giusto processo, come il principio del *ne bis in idem* o il diritto al contraddittorio tra le parti. Detti principi, certamente contenuti nelle Costituzioni degli Stati membri, hanno trovato autonoma applicazione da parte della Corte di giustizia ancor prima che essa si autoproclamasse custode del rispetto dei diritti fondamentali nell'ambito del sistema cui appartiene e di riferirsi esplicitamente alle Costituzioni quali fonti di ispirazione.

Ciò detto, il segnale forte del cambio di direzione della Corte di giustizia fu dato con la pronuncia delle due storiche decisioni *Stauder*⁷⁵ e *Internationale Handelsgesellschaft*⁷⁶ con le quali furono poste le basi per la definizione di un autonomo ed esteso catalogo «non scritto» di diritti fondamentali⁷⁷.

Le due decisioni traevano origine, ancora una volta, da due rinvii pregiudiziali da parte di giudici comuni tedeschi investiti di ricorsi in cui si contestava la validità di taluni atti delle istituzioni europee regolamentanti l'acquisto e la vendita del carbone e dei cereali. Diversamente dalla precedenti decisioni, in quelle sedi, la Corte di giustizia, anziché escludere il rilievo dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico della Comunità europea, per la prima volta, stabilì che la garanzia di questi costituisce parte integrante dei principi giuridici generali di cui essa stessa ne garantisce l'osservanza, specificando, però, fin da allora, che detta salvaguardia era garantita entro l'ambito della struttura e delle finalità della Comunità europea. La Corte di giustizia, infatti, ammise che la tutela

⁷² Cfr. U. SCHEUNER, *cit.*, in 12 *Common Market Law Review*, 1975, pp. 171-191, spec. p. 180-181.

⁷³ Così, ad esempio, in Corte di giustizia dell'UE, Causa 14/61, *Meroni*; Causa 12/65, *Norma*; Causa 17/67, *Neumann*; Causa 59/70, *Paesi Bassi c. Commissione*, 6 luglio 1971, in *Racc.* p. 639; Causa 12/73, *Lorenz*, 11 settembre 1973, in *Racc.* p. 1471; Causa 12/73, *Defrenne I*, 8 aprile 1976, in *Racc.* p. 455; Cause 205 e 215/82, *Deutsche Milchkontor*, 21 settembre 1983, in *Racc.* p. 2633.

⁷⁴ Così, ad esempio in Corte di giustizia dell'UE, Causa 112/77, *Topfer*, 3 maggio 1978, in *Racc.* p. 1019; Causa C-177/90, *Kuehn*, 10 gennaio 1992, in *Racc.* p. I-35; Causa C-62/00, *Marks & Spencer*, 11 luglio 2002, in *Racc.* p. I-6325.

⁷⁵ Corte di giustizia dell'UE, Causa 29/69, *Stauder*, 12 novembre 1969, in *Racc.* p. 419.

⁷⁶ Corte di giustizia dell'UE, Causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, 17 dicembre 1970, in *Racc.* p. 1125. In commento alla sentenza ivi richiamata si vedano: M. FRAGOLA, *Sovranità diffuse e diritti umani nella prospettiva comunitario*, in *Rivista di diritto europeo*, p. 2 e ss., spec. p. 24; G.F. MANCINI, *La tutela dei diritti dell'uomo*, *cit.*; P. MENGOZZI, *La tutela dei diritti dell'uomo e il rapporto di coordinamento-integrazione*, *cit.*, p. 487; E. PAGANO, *I diritti fondamentali nella Comunità europea dopo Maastricht*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1/1996, p. 168 e ss.; G. TESAURO, *I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, *cit.*, p. 428 e ss.;

⁷⁷ In argomento si vedano B. NASCIMBENE, C. SANNA, *Articolo 6*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2004, p. 52 e ss.; G. TESAURO, *I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, p. 426 e ss..

dei diritti e delle libertà fondamentali si informava alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri⁷⁸, ma specificò che i principi generali, elaborati traendo libera ispirazione da quelle fonti esterne, erano invece fonti autonome e proprie dell'ordinamento comunitario⁷⁹.

Ciò considerato, si comprende l'opportunità di individuare nella categoria dei principi generali del diritto la fonte entro cui integrare i diritti fondamentali idonei a costituire un parametro di legittimità sia degli atti di diritto derivato adottati dalle istituzioni che degli atti e dei comportamenti degli Stati membri, adottati in esecuzione di misure disposte a livello comunitario o per disciplinare materie rientranti nell'ambito di competenza della Comunità europea⁸⁰. I principi generali, infatti, esclusi quelli direttamente iscritti nei Trattati, sono una fonte non scritta e autonoma risultante dall'attività interpretativa della Corte di giustizia. Sotto il profilo della gerarchia delle fonti del diritto dell'Unione, si collocano immediatamente al di sotto delle disposizioni dei Trattati, essendo regole di diritto relative all'applicazione degli stessi, e prevalgono sugli atti di diritto derivato dell'Unione, rispetto ai quali costituiscono, per l'appunto, un parametro di legittimità e svolgono una funzione di ausilio interpretativo⁸¹.

Il carattere autonomo ha avuto l'indubbio vantaggio di permettere alla Corte di giustizia di elaborare in maniera indipendente il contenuto ed i limiti dei diritti fondamentali cui ha inteso dare protezione nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea e di applicarli alla luce e in funzione degli obiettivi che quest'ultima persegue. Non di meno, le ha consentito altresì di effettuare, di volta in volta, il corretto bilanciamento delle contrapposte esigenze che si presentarono in relazione alla fattispecie concreta⁸².

⁷⁸ Corte di giustizia dell'UE, *Stauder, cit.*, p. 425.

⁷⁹ Il carattere autonomo dei diritti garantiti nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'UE è costantemente ribadito dalla Corte di giustizia. Si vedano, ad esempio, *Internationale Handelsgesellschaft, cit.*, punto 4; Causa 44/79, *Hauer*, 13 dicembre 1979, in *Racc.* p. 3727, punto 14.

⁸⁰ La Corte di giustizia sottopone, per la prima volta esplicitamente, un comportamento di uno Stato membro al controllo di compatibilità con i diritti fondamentali garantiti dall'ordinamento dell'UE nella sentenza in Causa C-260/89, *ERT*, 18 giugno 1991, in *Racc.* p. I-2925 ma, indirettamente, già nella sentenza in Causa 5/88, *Wachauf*, 13 luglio 1989, in *Racc.* p. 2609.

⁸¹ Sulla categoria dei principi generali nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea la produzione scientifica è decisamente estesa, si vedano, tra i molti contributi, oltre all'opera fondamentale di T. TRIDIMAS, *General Principle of EU Law, cit.*; A. ADINOLFI, *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli Stati membri*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1994, p. 521 e ss.; A. ARNULL, *The General Principles of EEC Law and the Individual*, Leicester University Press, London, Leicester, 1990; F. CAPELLI, *I principi generali come fonte di diritto*, in *Diritto comunitario degli scambi internazionali*, 1986, p. 541 e ss.; F. CAPOTORTI, *Il Diritto comunitario non scritto*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1983, p. 409 e ss.; G. GAJA, *Identifying the Status of General Principles in European Community Law*, in AA.VV., *Scritti in Onore di Giuseppe Federico Mancini*, Giuffrè Editore, Milano, 1998, p. 445 e ss.; B. HAKEHURTS, *The Application of General Principles of Law by the Court of Justice of European Communities*, in *British Yearbook of International Law*, 1981, p. 29 e ss.; G. TESAURO, *Il ruolo della Corte di giustizia nell'elaborazione dei principi generali dell'ordinamento europeo e dei diritti fondamentali*, in AA.VV., *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Atti Convegno Perugia 1999*, Cedam, Padova, 2000; F. TORIELLO, *I principi generali del diritto comunitario*, Giuffrè Editore, Milano, 2000; A. TRABUCCHI, *Regole di diritto e principi generali del diritto nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista di diritto civile*, 1991, p. 511 e ss.

⁸² Sul punto si vedano: F. CAPOTORTI, *Il diritto comunitario non scritto, cit.*; S.M. CARBONE, *Principio di effettività e diritto comunitario*, Jovene, Napoli, 2009; M. CONDINANZI, *Il "livello comunitario" di tutela dei diritti fondamentali dell'individuo*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *La tutela*

Tuttavia, benché ai fini dell'individuazione del contenuto dei diritti garantiti, la Corte di giustizia si ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e ai Trattati internazionali di cui questi ultimi sono parti, il carattere autonomo dei principi generali non assicura una garanzia di automatica corrispondenza di tutela⁸³. Il crescente impiego da parte della Corte di giustizia della Convenzione EDU, che diventerà lo strumento più applicato e richiamato sistematicamente in modo via via più dettagliato⁸⁴, non appare comunque sufficiente a colmare le lacune dell'approccio adottato⁸⁵.

Questo metodo, valutato in base al principio della certezza del diritto, presenta indubbe criticità. La mancanza di un catalogo definito di diritti fondamentali impedisce al singolo di conoscere in precedenza quali libertà non potranno essere oggetto di restrizioni da parte delle istituzioni europee e ciò impedisce altresì di conoscere quali diritti e interessi legittimi potranno essere fatti valere in giudizio nei confronti di queste. In altre parole, la tutela giurisdizionale effettiva non poteva dirsi pienamente garantita in un sistema in cui il soggetto non è in condizione di valutare da principio i possibili esiti di un ricorso, non potendo sapere chiaramente quali criteri e parametri saranno utilizzati dall'organo giurisdizionale. Più in generale poi, benché di ciò non possa dirsi responsabile la Corte di giustizia, un sistema che garantisce soltanto una tutela giurisdizionale (che, per natura, non può che operare *ex post facto*), non può definirsi un sistema di tutela completo.

Come accennato precedentemente, le Corti costituzionali italiana e tedesca trovarono un rimedio a questa condizione di incertezza attraverso l'elaborazione in via giurisprudenziale delle note teorie dei cosiddetti *controlimiti* e della *protezione*

multilivello dei diritti: punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione, Giuffrè Editore, Milano, 2004 pp. 35-55; R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Seconda Ed., Giappichelli Editore, Torino, 2010, pp. 121-126.

⁸³ In proposito, si vedano le sentenze della Corte di giustizia *Internationale Handelsgesellschaft*, cit. in *Racc.*, p. 1125; causa C-4/73, *Nold*, 14 maggio 1974, in *Racc.*, p. 491; causa C-5/88, *Waschauf*, 13 luglio 1989, in *Racc.*, p. 2609. Riguardo all'elaborazione dei principi generali da parte della Corte di giustizia, si vedano, tra i molti: A. ADINOLFI, *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli Stati membri*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1994, p. 521 e ss.; L. BESSELINK, *Entrapped by the Maximum Standard: On Fundamental Rights, Pluralism and Subsidiarity in the European Union*, in *Common Market Law Review*, 3/1998, p. 629 e ss.; M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 1995, p. 32; L. COZZOLINO, *Le tradizioni costituzionali comuni nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Giappichelli, Torino, 2003; J.H.H. WEILER, *Fundamental rights and fundamental boundaries: on standard and values in the protection of human rights*, in N. NEUWAHL, A. ROSAS (Eds.), *The European Union and Human Rights*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1995, p. 60 e ss.

⁸⁴ Corte di giustizia dell'UE, *Rutili*, cit., p. 1232, punto 32.

⁸⁵ Ricostruiscono i reciproci riferimenti tra la Corte di giustizia e la Corte EDU: D. SPIELMAN, *Human rights case law in the Strasbourg and Luxembourg Courts: Conflicts, inconsistencies and Complementarities*, in P. ALSTON, M. BUSTELO, J. HEENAN (Eds.), *The EU and Human Rights*, OUP, Oxford, 1999; F. JACOBS, *Judicial dialogue and the cross-fertilization of legal system: The European Court of Justice*, in 38 *Texas International Law Journal*, 2003, p. 547 e ss.; S. DOUGLAS-SCOTT, *A tale of two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the growing european human rights acquis*, in 43 *Common Market Law Review*, 2006, pp. 629-665; G. HARPAZ *The European Court of Justice and its relations with the European Court of Human Rights: The quest for enhanced reliance, coherence and legitimacy*, in 46 *Common Market Law Review*, 2009, pp. 105-141.

equivalente. Con le sentenze *Frontini*⁸⁶ e *Solange II*⁸⁷, entrambe le Corti costituzionali si dichiarano competenti a sindacare la perdurante compatibilità del Trattato CEE con i principi fondamentali garantiti dalle rispettive Costituzioni nazionali, di cui sono parte anche i diritti fondamentali, allorché si fosse dimostrata concreta la «seppur aberrante» possibilità di un'azione delle istituzioni europee in contrasto con detti principi. Un'azione in tal senso, seppur comprensibile negli intenti, rimaneva però incompatibile con il principio del primato del diritto europeo sul diritto nazionale, implicando anche un'eventuale lesione del ruolo della Corte di giustizia quale unico legittimo interprete del diritto dell'Unione europea.

Chiaramente, l'avvio di una simile prassi da parte delle Corti costituzionali degli Stati membri avrebbe però messo a rischio lo stesso processo di integrazione europea. L'esigenza di rafforzare la tutela dei diritti fondamentali si fece dunque non procrastinabile ed il controllo giurisdizionale esercitato dalla sola Corte di giustizia non appariva più sufficiente per perseguire questo obiettivo. Le altre istituzioni europee, Parlamento e Commissione in particolare, instaurarono così in quegli anni un interessante dibattito volto alla ricerca di soluzioni praticabili per ridurre il problema della garanzia dei diritti fondamentali in seno alla Comunità europea, nel corso del quale fu avanzata concretamente, tra le altre soluzioni possibili, anche l'adesione alla Convenzione EDU.

⁸⁶ Corte costituzionale italiana, Sentenza 18 dicembre 1973, n. 183, *Frontini*. Ad essa fa seguito l'altrettanto fondamentale pronuncia *Granital*, sentenza 8 giugno 1984, n. 170, che consolida l'impostazione della sentenza *Frontini* e ne sviluppa taluni aspetti.

Sulla teoria dei controlimiti si vedano, tra i molti, P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, p. 2406 e ss.; D. BUTTURINI, *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale italiano ed europeo*, Jovene, Napoli, 2009; M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 1995; I. FEUSTEL, *Diritto comunitario e diritto interno nella giurisprudenza costituzionale italiana e tedesca*, in *Rivista di diritto europeo*, 1976, pp. 187-226; P. MENGOZZI, *Un orientamento radicalmente nuovo in tema di rapporti tra diritto italiano e diritto comunitario?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1974, p. 712 e ss.; A. RUGGERI, *Continuo e discontinuo nella giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sent. 170/84, in tema di rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno: dalla "teoria" della separazione alla "prassi" della integrazione intersistemica?*, in F. TERESI (a cura di), *L'Europa del 1993. Problemi istituzionali e socio-economici, dell'integrazione europea*, Istituto Gramsci Siciliano, Palermo, 1992, p. 85 e ss.; SI V. SCARABBA, *Tra fonti e corti. Diritti e principi fondamentali in Europa: profili costituzionali e comparati degli sviluppi sovranazionali*, CEDAM, Padova, 2008; G. SPERDUTI, *Una sentenza innovativa della Corte costituzionale sul diritto comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1984, p. 263 e ss.; G. STROZZI, *Limiti e controlimiti nell'applicazione del diritto comunitario*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009; G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 195 e ss.; A. TIZZANO, *La Corte costituzionale e il diritto italiano vent'anni dopo...*, in *Foro Italiano*, I, 1984, p. 2063 e ss.; ID., *Ancora sui rapporti tra Corti europee: principi comunitari e c.d. controlimiti costituzionali*, in *Il Diritto dell'Unione europea* 2007, p. 734 e ss.; F. TRIONE, *La tutela dei diritti fondamentali in ambito comunitario. Dal silenzio dei Trattati istitutivi alla Carta di Nizza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2004; U. VILANI, *I "controlimiti" nei rapporti tra diritto comunitario e diritto italiano*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, p. 1297 e ss.

⁸⁷ Corte costituzionale tedesca, sentenza 22 ottobre 1986, n. 73, *Solange II*.

III. Dal dibattito istituzionale sull'opportunità d'aderire alla CEDU al Parere 2/94 della Corte di giustizia

Considerata la genesi dei due sistemi non dovrebbe stupire il fatto che il dibattito sull'opportunità di aderire alla Convenzione EDU sia sorto più volte processo di integrazione europea. Dall'analisi dei lavori preparatori del Trattato CECA, adottato nel 1951, risulta infatti che i negoziatori prospettassero la possibilità di sottoscrivere la Convenzione EDU, mentre, nel Trattato sulla CED l'adesione a quest'ultima da parte della Comunità politica europea appariva come una vera e propria necessità. Tuttavia, per le ragioni cui si accennava al paragrafo precedente, nei Trattati di Roma del 1957 i riferimenti al tema dei diritti fondamentali e, quindi, alla Convenzione EDU, scomparvero e l'istituzione del sistema di tutela dei diritti nell'ambito dell'Unione europea seguì il percorso che in queste pagine si sta ricostruendo.

Le istituzioni europee, interrogandosi sulle possibili soluzioni atte a potenziare la tutela dei diritti fondamentali, paventarono diverse possibilità fra le quali emersero sia l'adesione alla Convenzione EDU che l'opportunità di adottare un proprio catalogo di diritti fondamentali.

Al riguardo, la Commissione europea si affidò alle competenze del Professor Bernhardt il quale, in un dettagliato studio confluito nel Memorandum del 1976⁸⁸, considerato lo stadio del processo di integrazione raggiunto, suggeriva alle istituzioni europee di limitarsi ad adottare una dichiarazione che testimoniassero la loro volontà di agire nel rispetto dei diritti fondamentali. Come noto, la Dichiarazione congiunta fu effettivamente adottata nel 1977⁸⁹, ma la necessità di potenziare il sistema di garanzia dei diritti umani non poteva certo dirsi colmata attraverso l'adozione di un atto di natura politica, non vincolante, che in maniera piuttosto generale ribadiva quanto già enunciato dalla Corte di giustizia nelle sue numerose pronunce.

Il Parlamento e la Commissione continuarono ad interrogarsi su come potenziare l'effettività del sistema di protezione dei diritti fondamentali. In primo luogo, esse considerarono l'opportunità di adottare un autonomo catalogo di diritti, tuttavia, per lo stadio di integrazione raggiunto in quel momento, convennero entrambe che tale soluzione non avrebbe condotto al miglioramento cercato. Come emerge dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 1978 e dai due Memorandum della Commissione europea, del 1976 e del 1979⁹⁰, ad essere d'ostacolo alla redazione di un'autonoma carta dei diritti delle Comunità europee vi era soprattutto la diversa concezione da parte degli Stati membri del contenuto di quei diritti descrivibili come economici e sociali. La diversa portata attribuita a detti diritti avrebbe necessitato un lungo processo di negoziazione e redazione che, verosimilmente, avrebbe condotto ad un accordo fondato su un minimo comune denominatore, determinando, di fatto, un passo indietro rispetto alla tutela fino ad allora assicurata dalla Corte di giustizia in sede

⁸⁸ Commissione europea, *The protection of fundamental rights as Community law is created and developed. The problems of drawing up a catalogue of fundamental rights for the European Communities*, 4 febbraio 1976, Bull. EC, Supplement 5/76.

⁸⁹ Consiglio europeo, Commissione europea e Parlamento europeo, *Dichiarazione comune sui diritti fondamentali*, 5 aprile 1977, G.U.C.E. C 103 del 27 aprile 1977, p. 1.

⁹⁰ Commissione europea, *Accession of the Communities to the European Convention on Human Rights*, 4 aprile 1979, in Bull. E.C., Supplement 2/79.

giudiziale. Detto catalogo, infatti, poiché vincolante, ma ristretto rispetto al novero e alla portata dei diritti in esso garantiti, avrebbe vincolato anche la Corte di giustizia impedendole di garantire una tutela più estesa, proprio perché autonoma nella definizione dell'estensione e del contenuto dei diritti salvaguardati, attraverso la categoria dei principi generali del diritto.

Scartata l'opzione dell'adozione di un catalogo di diritti fondamentali, si andò a ricercare diversamente il mezzo atto a rafforzare la tutela dei diritti fondamentali. Entrambe le istituzioni si orientarono, così, verso l'adesione dell'allora Comunità europea alla Convenzione EDU, benché la Commissione, inizialmente, avesse dimostrato la preferenza per il mantenimento del solo controllo giurisdizionale, proprio in ragione delle difficoltà che si presentavano nella scelta di altre soluzioni. Invece, fu proprio la Commissione stessa, con il Memorandum del 1979, a elaborare quello che può essere considerato il primo studio sistematico relativo all'adesione dell'allora Comunità europea alla CEDU. In esso, la Commissione individuava innanzitutto gli elementi a favore dell'adesione fra i quali viene ritrovato e rimesso in evidenza il punto di contatto preesistente nelle funzioni svolte dalle due Corti europee, ossia, la tutela dei diritti fondamentali, patrimonio inviolabile degli Stati europei occidentali che, secondo la Commissione, avrebbe dovuto essere comune ed uniforme.

L'adesione, inoltre, avrebbe migliorato l'immagine della Comunità europea all'esterno, mentre, sul versante interno, avrebbe rafforzato la protezione dei diritti fondamentali, colmando le lacune presenti nel sistema di tutela in relazione al principio della certezza del diritto con l'ulteriore positivo effetto di rafforzare la posizione delle istituzioni rispetto alle Corti costituzionali tedesca ed italiana.

La possibilità di ricorrere direttamente contro la Comunità europea, oltre a rafforzare la tutela del singolo, avrebbe altresì evitato la critica situazione – poi effettivamente verificatasi – in cui la Comunità europea non avrebbe potuto difendere la sua posizione dinanzi alla Corte EDU nei ricorsi diretti contro i suoi Stati membri, riguardanti la mera attuazione di atti di diritto comunitario, quali i regolamenti.

Secondo la Commissione, l'adesione avrebbe modificato in senso estensivo i poteri della Comunità nell'ambito della protezione dei diritti umani, pur non impedendo la futura adozione di un proprio catalogo di diritti fondamentali e la facoltà della Corte di giustizia di garantire comunque una tutela più intensa.

Definiti gli elementi a favore dell'adesione, la Commissione analizzò poi una serie di problematiche tecniche che, come si vedrà in seguito, sono pressoché le stesse che sono state affrontate nel negoziato volto alla definizione del Progetto d'Accordo d'adesione dell'Unione europea alla Convenzione EDU. Tra essi sono particolarmente interessanti le considerazioni dell'istituzione in ordine alla procedura per i ricorsi individuali e ai problemi di compatibilità con l'art. 6 Convenzione EDU che sarebbero potuti emergere in relazione alla limitata legittimazione attiva del singolo.

La Commissione considerò, altresì, la necessità di individuare i meccanismi per assicurare alla Corte di giustizia il mantenimento del suo ruolo di custode della corretta interpretazione e applicazione del Trattato. In relazione a ciò, essa si interrogò su come far fronte ai casi in cui un ricorso dinanzi alla Corte EDU avesse avuto ad oggetto un atto su cui la Corte di giustizia non avesse avuto occasione di pronunciarsi prima tramite rinvio pregiudiziale ipotizzando, seppur in modo piuttosto generico, la possibilità di richiedere ad essa un parere in merito da trasmettere alla Corte EDU.

Rispetto alla Convenzione EDU come fonte, la Commissione individuava anche le criticità connesse allo stato di quest'ultima, ad adesione avvenuta, sia nell'ordinamento della Comunità europea che in quello degli Stati membri.

Lo studio, infine, si concludeva con l'individuazione della base giuridica necessaria per la conclusione dell'accordo d'adesione che veniva identificata, senza particolari difficoltà, negli artt. 235 Trattato CEE, 203 Trattato Euratom e 95 del Trattato CECA, conferenti alle Comunità i poteri impliciti necessari per realizzare un obiettivo dei Trattati per il quale gli stessi non avevano attribuito specifici poteri d'azione, riconoscendo, di fatto, la materia dei diritti fondamentali come uno degli obiettivi delle Comunità europee.

Nonostante lo sviluppo degli atti richiamati, l'evoluzione del sistema di tutela dei diritti fondamentali in seno alla Comunità europea proseguiva, invero, grazie all'attività della Corte di giustizia che continuò a verificare la validità degli atti di diritto comunitario e nazionali relativi a quest'ultimo⁹¹ impiegando come parametro di giudizio i diritti fondamentali, garantiti soprattutto nella Convenzione EDU e nelle Costituzioni degli Stati membri, interpretandoli in maniera autonoma ed elaborando progressivamente una sorta di *judicial bill of rights*⁹² dell'Unione europea.

A livello istituzionale, invece, dopo la Dichiarazione congiunta del 1977, il primo riferimento esplicito ai diritti umani si trova soltanto nel Preambolo dell'Atto Unico Europeo⁹³ adottato nel 1986. Ciononostante, occorre altresì dar conto del contributo apportato dalle due istituzioni attraverso la perdurante ricerca di strumenti atti a potenziare il sistema di tutela dei diritti in ambito comunitario. Al proposito è importante ricordare la Risoluzione del Parlamento europeo adottata nel 1989⁹⁴ con la quale lo stesso ha inteso gettare le fondamenta per la redazione di uno strumento comunitario, dal carattere vincolante, volto alla garanzia dei diritti fondamentali. L'atto conteneva la "Dichiarazione dei diritti e delle libertà fondamentali", un documento composto di ventotto articoli enuncianti altrettanti diritti e libertà, che può essere considerato la pietra miliare della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁹⁵ (Carta DFUE, in seguito) proclamata a Nizza soltanto nel 2000.

Per sua parte, la Commissione, qualche mese dopo, alla luce delle positive conclusioni cui era giunto il Professor Jacqué, nello studio a egli richiesto sull'adesione della

⁹¹ Si rinvia al Capitolo successivo per un'analisi più approfondita dell'estensione del controllo della Corte di giustizia dell'Unione sugli atti nazionali e dell'interpretazione autonoma della Convenzione EDU.

⁹² Cfr., tra gli altri, A. TIZZANO, *The Role of the ECJ in the Protection of Fundamental Rights*, in A. ARNULL, P. ECKHOUT, T. TRIDIMAS, *Continuity and Change in EU Law. Essays in Honour of Sir Jacobs F.*, OUP, Oxford, 2008, pp. 125-155.

⁹³ Atto Unico Europeo, firmato in Lussemburgo il 17 febbraio 1986 e all'Aia il 28 febbraio 1986, in *G.U.U.E.* L 169 del 29 giugno 1987. Al riguardo si vedano N. NAPOLETANO, *L'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in CALIGIURI A., CATALDI G., NAPOLETANO N. (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa*, CEDAM, Padova, 2010, p. 3 e ss., spec. p. 17; G.M. UBERTAZZI, *Atto unico e tutela dei diritti dell'uomo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1989, p. 296 e ss.

⁹⁴ Parlamento europeo, Risoluzione del 12 aprile 1989, *G.U.C.E.* C 120/51. Al riguardo si veda EDITORIAL COMMENT, in *26 Common Market Law Review*, 1989, pp. 589-593.

⁹⁵ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 7 dicembre 2000, in *G.U.C.E.* C 364, del 18 dicembre 2000.

Comunità europea alla Convenzione EDU⁹⁶, rinnovava formalmente la proposta di adesione alla stessa al Consiglio⁹⁷. Mentre, il Parlamento europeo, nella Dichiarazione resa il 18 gennaio 1994, ribadiva ancora una volta il suo appoggio rispetto a tale scelta.

Il Consiglio discusse la proposta soltanto tre anni dopo e, in quella sede, decise di richiedere alla Corte di giustizia il noto parere sull'adesione della Comunità europea alla Convenzione EDU. Ancorché superato, il parere 2/94⁹⁸, per l'oggetto dello studio ivi condotto, merita ugualmente una certa considerazione.

Al fine di comprenderne appieno il significato occorre, preliminarmente, inquadrare il contesto politico entro il quale lo stesso fu richiesto. In seno al Consiglio, infatti, sembrava essersi sviluppato un certo orientamento favorevole rispetto all'adesione alla Convenzione EDU e, secondo alcuni studiosi⁹⁹, ciò pare avesse indotto l'organo a formulare il quesito da porre alla Corte di giustizia nei termini della semplice richiesta, contenuta nelle prime righe dello stesso, della compatibilità dell'adesione alla Convenzione EDU con il Trattato CE. Risulta, invece, che taluni Stati membri, quali Regno Unito e Irlanda¹⁰⁰, successivamente, avanzarono nuove perplessità in ordine all'opportunità politica della decisione che sembrava potesse assumersi. Per risolvere la situazione di stallo in cui si trovò, sembra che il Consiglio decise di introdurre nel documento già predisposto l'ulteriore quesito relativo alla competenza della Comunità europea a concludere l'accordo d'adesione alla Convenzione EDU, in modo tale da estendere il campo di indagine della Corte di giustizia che, come noto, si limita a rispondere al *petitum* allorché interpellata in tale sede¹⁰¹.

Come evidenziato da autorevole dottrina¹⁰², la questione della competenza a stipulare avrebbe dovuto essere il quesito principale rispetto a quello della compatibilità, in quanto, solo individuando l'esistenza della stessa vi sarebbe stata ragione per rispondere anche alla subordinata questione relativa alla compatibilità. Tale stranezza redazionale, secondo la stessa dottrina, sarebbe spiegabile soltanto nel cambiamento politico rispetto all'opportunità dell'adesione. Come si vedrà a breve, nel parere 2/94, la Corte di giustizia, di fatto, non ha poi considerato la diversa posizione sulla quale paiono essere posti i due quesiti.

Quest'ultima, tuttavia, lasciò trascorrere ben due anni prima di emettere la sua decisione, il cui contenuto appare certamente influenzato anche da questioni di natura politica, ancorché celate dalle problematiche, pur esistenti, di natura giuridica. Il parere 2/94, è

⁹⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Adhesion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 25 ottobre 1990, SEC(90)2087.

⁹⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Communication on Community Accession to the ECHR and some of its Protocols*, 19 novembre 1990, in *Bull. E.C.* 11/1990.

⁹⁸ Corte di giustizia dell'UE, Parere 2/94, *Adesione della Comunità europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, 28 marzo 1996, in *Racc.* p. 1759.

⁹⁹ Si veda sul punto C. ZANGHÌ, *Un'altra critica al Parere 2/94 della Corte sull'adesione della Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, Giuffrè Editore, Milano, 1998 I, pp.1101-1120.

¹⁰⁰ Così risulta dal primo punto del Parere 2/94, *cit.* Sul punto si vedano, inoltre, i due documenti critici redatti dal SELECT COMMITTEE ON THE EUROPEAN COMMUNITIES OF THE HOUSE OF LORDS, *Human Rights*, 21 ottobre 1980 e *Human Rights Re-Examined*, 23 giugno 1992.

¹⁰¹ Vedi art. 218, comma 11 Trattato FUE (*ex art.* 300 Trattato CE).

¹⁰² Cfr. C. ZANGHÌ, *Un'altra critica al Parere 2/94, cit.*

stato oggetto di innumerevoli analisi e critiche¹⁰³. Di seguito, anche in virtù del fatto che il problema della carenza di competenza è ormai superato, ci si limita a richiamare soltanto gli aspetti dello stesso che potrebbero risultare ancora rilevanti in questa fase del processo d'adesione dell'Unione europea alla Convenzione EDU. Non ci si soffermerà, quindi, sulla questione concernente l'ammissibilità della richiesta del parere in un momento precedente all'avvio del negoziato, situazione che, per taluni Stati membri, avrebbe dovuto indurre la Corte di giustizia a rigettare la richiesta. Nel segno della cooperazione tra le istituzioni comunitarie, invece, quest'ultima ha ritenuto ammissibile la richiesta di parere in ordine alla competenza della Comunità europea a stipulare l'accordo considerando sufficiente la conoscenza in linea generale dell'oggetto dello stesso¹⁰⁴.

Diversamente, essa reputò di non potersi pronunciare rispetto alla compatibilità dell'accordo con i Trattati CE, specificamente con gli *ex artt.* 164 e 219 del Trattato CE, per la mancanza di elementi relativi al contenuto dell'accordo¹⁰⁵. In ordine a quest'ultimo aspetto appaiono invero interessanti le osservazioni della dottrina¹⁰⁶ che non mancò di criticare la Corte di giustizia per non aver considerato il fatto che, da un punto di vista materiale, il contenuto dell'accordo non poteva dirsi ignoto, posto che il catalogo di diritti contenuto dalla Convenzione EDU era già ampiamente utilizzato dalla stessa Corte di giustizia¹⁰⁷. Il principale obiettivo dell'adesione alla Convenzione EDU, poi, appariva altrettanto noto, invero, permettere ai singoli e agli Stati terzi di adire la Corte EDU direttamente contro la Comunità europea. Certo, per le procedure di ricorso e le altre questioni tecniche, quali la partecipazione della Comunità europea agli organi del Consiglio d'Europa, appariva evidente la necessità di adottare modifiche, volte ad adattare quest'ultimi alle peculiarità della Comunità europea, in sede di negoziato ma, in

¹⁰³ I commenti e gli studi aventi ad oggetto il Parere 2/94 sono molti, fra questi, si segnalano: A. BULTRINI, *La questione dell'adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo di fronte alla Corte di giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1997, p. 97 e ss.; O. DE SCHUTTER, Y. LEJEUNE, *L'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme. A propos de l'avis 2/94 de la Cour de Justice des Communautés*, in *Cahiers de droit européen*, 1996, p. 817 e ss.; B. DE WITTE, *The Use of the ECHR and Convention Case Law by the European Court of Justice*, in P. POPÉLIER - C. VAN DE HEYNING - P. VAN NUFFEL (a cura di), *Human rights protection in the European legal order: the interaction between the European and national Courts*, Intersentia, 2011, pp. 17-33; G. GAIA, *Opinion 2/94, Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, given on 28 March 1996, not yet reported*, in *33 Common Market Law Review*, 1996, pp. 973-989; J. KOKOTT, F. HOFFMEISTER, *Opinion 2/94, Accession of the Community to the European Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, in *90 The American Journal of International Law*, 1996, pp. 664-669; L.S. ROSSI, *Il parere 2/94 sull'adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 3/1996, pp. 839-86; A.G. TOTH, *The European Union and Human Rights: the way forward*, in *34 Common Market Law Review*, 1997, pp. 491-529; P. WACHSMANN, *L'avis 2/94 de la Cour de justice relatif à l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, in *32 Revue Trimestrielle de Droit Européen* 3/1996, pp. 467-491.

¹⁰⁴ Cfr. punto 11, Parere 2/94, *cit.* Sul punto si vedano le interessanti osservazioni di G. Gaja, in *Opinion 2/94, cit.*

¹⁰⁵ Cfr. punto 20, Parere 2/94, *cit.*

¹⁰⁶ Cfr. C. ZANGHÌ, *Un'altra critica al Parere 2/94, cit.*

¹⁰⁷ Così, G. GAJA, *Opinion 2/94, cit.*; C. ZANGHÌ, *Un'altra critica al Parere 2/94, cit.*

generale, non sembra pienamente condivisibile la carenza di conoscenza dell'oggetto dell'accordo sostenuta dalla Corte di giustizia. L'argomentazione, invero, appare debole se si tiene presente che il Consiglio allegò alla richiesta di parere un'articolata relazione contenente diverse soluzioni in ordine alle questioni tecnico-giuridiche connesse ai suddetti profili che, tuttavia, venne tralasciata integralmente dalla Corte di giustizia. Considerato il contenuto di tale relazione, una sua opinione in ordine a tali ipotesi, non solo l'avrebbe messa al riparo dalle critiche più aspre di chi nel suo atteggiamento lesse soltanto la volontà di proteggere il proprio ruolo entro il sistema comunitario, ma avrebbe altresì fornito elementi utili per la definizione di taluni aspetti dell'attuale accordo d'adesione dell'Unione europea alla Convenzione EDU.

Esclusa l'ammissibilità del parere rispetto alla compatibilità con il Trattato CE, la Corte di giustizia passava ad esaminare le questioni connesse alla competenza della Comunità a concludere l'accordo d'adesione alla Convenzione EDU. Il parere contiene molti riferimenti in merito al modo in cui i diritti fondamentali vengono tutelati in seno all'ordinamento comunitario: venivano richiamati largamente sia la giurisprudenza che le disposizioni rilevanti nel frattempo inserite nei Trattati istitutivi, ma la Corte di giustizia diviene evasiva nel valutare se la protezione di tali diritti fosse anche un obiettivo proprio della Comunità europea concludendo, infine, che i diritti umani non avessero tale ruolo nell'ordinamento comunitario. Di conseguenza, anche la competenza a stipulare accordi in materia di diritti umani non potè dirsi esistente e a questi ultimi venne attribuito soltanto il ruolo di parametro di legittimità degli atti adottati dalle istituzioni comunitarie e dagli Stati membri in attuazione dei primi. Questa conclusione apparve discutibile in ragione del fatto che, oltre all'art. F(2) del Trattato UE, che eleva i diritti garantiti dalla Convenzione EDU a principi generali di diritto dell'Unione europea, altre disposizioni, quali l'art. 2 del Trattato CE, gli *ex* articoli 8E, J1, K e 130U del Trattato UE (relativi rispettivamente ai diritti dei cittadini dell'Unione europea, agli *ex* terzo e secondo pilastro e alla cooperazione allo sviluppo), iscrivono come obiettivo dei settori che disciplinano anche il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Altresì, dai preamboli dell'Atto Unico Europeo e del Trattato di Maastricht traspare la volontà degli Stati membri a promuovere, attraverso la Comunità e l'Unione europea, la democrazia e i diritti fondamentali.

La Corte di giustizia, invece, esclude, sia l'esistenza di una competenza esplicita in materia di diritti fondamentali, sia di una competenza implicita, atta a permettere l'applicazione dell'*ex* art. 235 Trattato CE (attuale art. 352 Trattato FUE) come base giuridica per concludere l'accordo. Anche quest'ultima conclusione fu criticata dalla dottrina che, alla luce delle richiamate disposizioni dei Trattati, delle dichiarazioni delle istituzioni europee e, soprattutto, ritenne i diritti umani un obiettivo trasversale all'azione della Comunità europea atto a rendere applicabile la disposizione richiamata¹⁰⁸. La conclusione della Corte di giustizia apparve in controtendenza rispetto al permesso e frequente utilizzo di tale disposizione per l'adozione di atti normativi in

¹⁰⁸ Sul punto si vedano ancora G. GAIA, *Opinion 2/94*, *cit.* e C. ZANGHÌ, *Un'altra critica al Parere 2/94*, *cit.* Si esprime, invece, a favore della posizione assunta dalla Corte di giustizia in merito all'inapplicabilità dell'art. 235 Trattato CE, D. STAZZARI, *L'adesione alla Convenzione europea come alternativa alla Carta: una rilettura del Parere 2/94 della Corte di giustizia*, in R. TONIATTI (a cura di), *Diritto, Diritti, Giurisdizione. La Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, CEDAM Editore, Padova, 2002, pp. 75-96.

materie non contemplate dal Trattato CE¹⁰⁹. La possibilità di applicare questo articolo, invero, è chiaramente subordinata all'esistenza della volontà da parte di tutti gli Stati membri di far agire le istituzioni europee in un determinato settore, cosa che rispetto all'adesione non sembrava presente in quel dato momento. La Corte di giustizia, tuttavia, motivò la sua decisione in ragione del fatto che l'adesione alla Convenzione EDU avrebbe comportato «una modifica sostanziale dell'attuale regime comunitario di tutela dei diritti dell'uomo», determinando «l'inserimento in un sistema giurisdizionale distinto, nonché l'integrazione del complesso delle disposizioni della Convenzione nell'ordinamento giuridico comunitario»¹¹⁰.

L'argomento fondato sul fatto che la Convenzione EDU tuteli diritti che all'epoca non rilevavano nell'ambito del diritto della Comunità europea, invece, non sembra supportare la bontà della tesi del cambiamento sostanziale. L'adesione non avrebbe comportato l'estensione della portata delle competenze dell'allora Comunità, quindi, le disposizioni riguardanti materie estranee alla sua competenza sarebbero rimaste pressoché irrilevanti¹¹¹ e, comunque, nulla escludeva la facoltà di adottare riserve in merito in sede di negoziato. Diversamente, un elemento che andava a supportare la tesi della Corte di giustizia attiene alla circostanza per cui l'adesione avrebbe modificato l'effetto della Convenzione EDU nel diritto della Comunità europea, potendo rendere le disposizioni della stessa direttamente applicabili, in virtù dello *status* che acquistano i Trattati conclusi dalla stessa nel sistema delle fonti comunitarie. Secondo autorevole dottrina, tuttavia, anche questa circostanza non pare sufficiente per suffragare totalmente la tesi del cambiamento sostanziale¹¹².

Appaiono, invece, più condivisibili i rilievi della Corte di giustizia in relazione agli aspetti procedurali e tecnici che, tuttavia, in quella sede, non furono argomentati in maniera dettagliata. Quest'ultimo punto del parere, invero, è stato altresì letto come una contraddizione rispetto ad un'altra parte del medesimo: da un lato, infatti, l'ignoranza rispetto alle procedure di controllo e alla partecipazione agli organi del Consiglio d'Europa indusse la Corte di giustizia a escludere l'ammissibilità della richiesta in

¹⁰⁹ In proposito L.S. Rossi nota come il Trattato CE non si riferisse neppure minimamente alla protezione dell'ambiente e alla tutela dei consumatori. In L.S. ROSSI, *Il parere 2/94, cit.*. In dottrina, circa l'interpretazione dell'*ex art. 235* Trattato CE da parte della Corte di giustizia si vedano: P. MENGIOZZI, *Le relazioni esterne della Comunità europea, il principio di sussidiarietà e le esigenze di cooperazione poste dalla globalizzazione dell'economia*, in L. DANIELE (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Giuffrè Editore, Milano, 2001, pp. 5-29; H. RASMUSSEN, *On law and policy in the European Court of Justice*, Brill, Dordrecht, 1986; L.S. ROSSI, *Il buon funzionamento del mercato comune. Delimitazione dei poteri fra Cee e Stati membri*, Giuffrè Editore, Milano, 1990, p. 87 e ss.; A. TIZZANO, *Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità europee*, in *Rivista di diritto europeo*, 1981, p. 139 e ss.

¹¹⁰ Cfr. punto 33 *Parere 2/94, cit.* Quest'ultima argomentazione era apparsa criticabile sotto il profilo sostanziale: gli elementi che avrebbero permesso l'uso dell'*ex art. 235* Trattato CE dimostrano come l'adesione alla Convenzione EDU non avrebbe determinato una modifica così penetrante rispetto a ciò, poiché i diritti in essa garantiti, seppur autonomamente interpretati dalla Corte di giustizia, rappresentavano già uno *standard* vincolante nel diritto comunitario. Cfr. C. ZANGHÌ, *Un'altra critica al Parere 2/94, cit.*

¹¹¹ In merito, la Corte di giustizia nel par. 51 della decisione resa nel caso *Grogan* stabilì che «*the Convention would still give rights under Community law only within the field of application of Community law*», Corte di giustizia, Causa C-159/60, *Grogan*, in *Racc.* p. I-4685.

¹¹² Si veda, G. GAJA, *Opinion 2/94, cit.*

merito alla compatibilità dell'accordo con il Trattato CE; dall'altro, nella parte finale del parere ivi esaminato, la stessa sostenne che, proprio la soggezione a tali organi determinerebbe una modifica sostanziale di carattere costituzionale, ammettendo, di fatto, un'implicita e quanto meno sufficiente conoscenza delle procedure di controllo e tutela proprie del sistema esterno¹¹³.

Concludendo, dal parere 2/94, considerato nell'insieme e tenendo presente altresì il contesto storico-politico in cui fu reso, emerge un atteggiamento piuttosto prudente da parte della Corte di giustizia che, secondo alcuni studiosi, mascherava, sia la volontà della stessa di proteggere le proprie prerogative nell'ambito del sistema giurisdizionale dell'allora Comunità europea, sia una certa preoccupazione riguardo alla posizione che la Comunità avrebbe potuto assumere rispetto alla Convenzione EDU nel quadro del diritto internazionale. In esso, tuttavia, potrebbe leggersi altresì un atteggiamento di *self restraint* da parte della Corte di giustizia nei confronti delle altre istituzioni dell'Unione alle quali, con lo stesso, espose la necessità di affrontare concretamente la questione in oggetto, essendo esse competenti a individuare le soluzioni opportune¹¹⁴. In seguito alla resa del parere 2/94, come si vedrà oltre, lo sviluppo del sistema di protezione dei diritti fondamentali seguì un percorso differente in cui la Corte di giustizia ha rivestito e riveste un ruolo di rilevanza centrale. Essa, per altro, proprio a partire dal momento immediatamente successivo alla resa del parere 2/94 iniziò ad utilizzare, nello svolgimento della propria attività giudiziaria, anche la giurisprudenza della Corte EDU¹¹⁵. Detta scelta, quindi, può essere letta come un riconoscimento del ruolo esercitato da quest'ultima da parte della Corte di giustizia, nell'ottica della costruzione di un rapporto di tipo cooperativo tra le due Corti europee¹¹⁶.

IV. L'inclusione dei diritti fondamentali nei Trattati: da Maastricht a Lisbona

Mentre il parere 2/94 metteva un punto fermo al dibattito in ordine all'opportunità d'adesione della Comunità europea alla Convenzione EDU, lo sviluppo di un sistema di tutela dei diritti in seno all'Unione europea raggiungeva un traguardo importante con il Trattato di Maastricht¹¹⁷, nel 1992, con il quale, il lavoro svolto in quasi trent'anni dalla Corte di giustizia, a partire dalla sentenza *Stauder*, veniva definitivamente formalizzato¹¹⁸.

¹¹³ Sul punto si vedano le osservazioni critiche di C. ZANGHÌ, *Un'altra critica al parere 2/94*, cit..

¹¹⁴ Per un approfondito commento a favore della scelta adottata dalla Corte di giustizia con il parere ivi esaminato si veda D. STAZZARI, *L'adesione alla Convenzione europea come alternativa alla Carta: una rilettura del Parere 2/94 della Corte di giustizia*, cit.

¹¹⁵ Al riguardo si rinvia al Capitolo II, paragrafo IV.

¹¹⁶ In argomento si veda il commento di B. DE WITTE, *The Use of the ECHR and Convention Case Law by the European Court of Justice*, in P. POPELIER, C. VAN DE HEYNINE, P. VAN NUFFEL (Eds.), *Human Rights Protection in the European Legal Order*, cit., pp. 17-34, spec. p. 24 e ss.

¹¹⁷ Trattato di Maastricht, 7 febbraio 1992, in *G.U.U.E.* C 191 del 29 luglio 1992.

¹¹⁸ Per un commento in proposito si rinvia a: G. GAJA, *The Protection of Human Rights under the Maastricht Treaty*, in D. CURTIN, F. TULKENS (Eds.), *Institutional Dynamics of European Integration. Essay in Honour of Henry G. Schermers*, Martinus Nijhoff, 1994, pp. 181 e ss.; E. PAGANO, *I diritti*

L'art. F(2) del Trattato UE (attuale art. 6, comma 3, Trattato UE) enunciando che «i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali» aveva sicuramente un forte valore simbolico ma, soprattutto, poneva un obbligo in capo alle istituzioni europee il cui rispetto avrebbe qualificato la legittimità del loro futuro operato.

Non di meno, in quella sede veniva istituita la cittadinanza europea, grazie alla quale, il campo di applicazione del principio della parità di trattamento guadagnava una significativa estensione al di là delle fattispecie in cui rileva una delle libertà fondamentali di circolazione garantite dai Trattati¹¹⁹.

Il Trattato di Maastricht è stato un momento di svolta, in seguito al quale il *corpus* di disposizioni relative ai diritti fondamentali sarà rapidamente introdotto nel diritto primario dell'Unione europea e in molti atti di diritto derivato, tuttavia, se valutato nel suo complesso non è privo di elementi problematici dal punto di vista della tutela dei diritti fondamentali¹²⁰. Come noto, il Trattato istituiva l'Unione europea con la peculiare struttura istituzionale fondata sui tre pilastri¹²¹: I pilastro, Comunità europea; II pilastro, Politica estera e di sicurezza comune; III pilastro, Giustizia e Affari interni. Gli atti adottati dalle istituzioni europee nell'esercizio delle competenze rientranti nell'ambito del II e del III pilastro risultavano integralmente sottratti, in base a quanto disposto dal citato art. F Trattato UE, dal sindacato di legittimità della Corte di giustizia che, di conseguenza, non poteva neppure valutarne la compatibilità con i diritti fondamentali da essa garantiti in quanto principi generali del diritto dell'Unione. L'estensione del controllo giurisdizionale della validità degli atti delle istituzioni europee restava così limitato a quelli aventi ad oggetto materie ricomprese nel I pilastro.

A questo punto, per avere una visione più completa del grado di effettività della tutela giurisdizionale raggiunto nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea, occorre quanto meno introdurre un ulteriore elemento, sul quale si tornerà in seguito, che è strettamente collegato al ruolo esercitato dalla Corte di giustizia, ossia, l'estensione della legittimazione attiva in capo al singolo.

La versione originaria dell'art. 230 del Trattato CE (attuale art. 263 Trattato FUE) attribuiva alle persone fisiche o giuridiche il diritto di impugnare le decisioni adottate dalle istituzioni comunitarie nei loro confronti e, alle medesime condizioni dei ricorrenti privilegiati (istituzioni europee e Stati membri), di proporre un ricorso in annullamento

fondamentali nella Comunità europea dopo Maastricht, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1996, p. 163 e ss.

¹¹⁹ Cfr. M. CONDINANZI, *Il "livello comunitario" di tutela dei diritti fondamentali dell'individuo*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Giuffrè Editore, Milano, 2004. L'autore afferma che «l'introduzione della cittadinanza dell'Unione ha reso più semplicemente fruibile il diritto alla parità di trattamento, da un lato, rendendolo applicabile a tutte le fattispecie che ricadono nel campo di applicazione del diritto comunitario, senza che si renda necessario accertare la sussistenza di una violazione di una determinata libertà fondamentale».

¹²⁰ Sul punto si veda E. PAGANO, *I diritti fondamentali nella Comunità europea dopo Maastricht*, cit.

¹²¹ Dal punto di vista della disciplina giuridica delle Organizzazioni internazionali la struttura ivi delineata è stata considerata un *unicum* che non rientra nelle tradizionali forme di organizzazione tra Stati.

avverso quegli atti che, pur appearing in una forma diversa, le riguardavano direttamente ed individualmente. La Corte di giustizia, a partire dalla decisione resa nel caso *Plaumann*¹²², adottava un'interpretazione restrittiva del concetto di «interesse individuale» stabilendo che una persona fisica o giuridica può essere considerata individualmente riguardata da un atto non formalmente destinato ad essa soltanto se «a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerl[a] dalla generalità», può essere identificata alla stregua dei destinatari dell'atto. Detta interpretazione, confermata nelle decisioni successive, ha fatto sì che soltanto un numero davvero esiguo di ricorsi in annullamento di singoli avverso atti con portata generale venisse dichiarato ricevibile.

Benché criticata¹²³, la Corte di giustizia mantenne la sua posizione fondandola sulla necessità di considerare il sistema di ricorsi giurisdizionali disposti dall'allora Trattato CE nella sua globalità. In particolare, essa sottolineò che gli individui possono contestare la validità degli atti di cui essi non sono destinatari in modo indiretto, ovvero impugnando le misure adottate dagli Stati membri in esecuzione di tali atti dinanzi alle Corti nazionali e chiedendo, in quella sede, un rinvio pregiudiziale di validità ad essa. Come noto, tale argomentazione, seppur condivisibile, non colma la lacuna che si crea allorché l'atto controverso di portata generale non prevede alcuna misura d'esecuzione. In detti casi, mancando il requisito dell'interesse individuale e non essendovi misure nazionali su cui fondare un ricorso interno, il singolo non può esperire nessuno dei due meccanismi di tutela, rimanendo, di fatto, privo di alcuna garanzia, salva l'eventualità di violare di proposito l'atto controverso in modo da poterne successivamente contestare la validità nel corso di un successivo procedimento giurisdizionale a livello statale a proprio carico. Evidentemente, quest'ultima soluzione non può essere considerata ammissibile in una comunità di diritto fondata sul richiamato principio di legalità quale è l'Unione europea. Le critiche rispetto a questa situazione giunsero non soltanto dalla dottrina ma anche da taluni Avvocati generali e dallo stesso Tribunale, allora, di primo grado. Si ricorderanno le conclusioni dell'Avvocato generale Jacobs rese in merito al caso *Union de Pequeños Agricultores*¹²⁴ e la sentenza, di poco successiva, del Tribunale resa nel caso *Jégo Quéré* in cui, dopo aver sostenuto che gli *ex artt.* 230 e 234 Trattato CE non fornivano agli individui una tutela giurisdizionale adeguata ed effettiva, chiedevano alla Corte di giustizia di modificare in senso estensivo la sua interpretazione della nozione di «interesse individuale» in modo da assicurare la garanzia offerta dal comma 4 dell'*ex art.* 230 Trattato CE¹²⁵.

Quest'ultima, al contrario, non modificò il suo orientamento confermando la completezza del sistema di rimedi giurisdizionali previsti dal Trattato CE e l'adeguatezza dello stesso ad assicurare ai singoli una tutela giurisdizionale effettiva, anche in relazione agli atti di portata generale, come i regolamenti¹²⁶. Tuttavia, con la

¹²² Corte di giustizia dell'UE, Causa 25/62, *Plaumann*, 15 luglio 1963, in *Racc.* p. 195.

¹²³ Sul punto si rinvia al Capitolo V, paragrafo II e la dottrina ivi richiamata.

¹²⁴ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-50/00 P, *Union de Pequeños Agricultores*, 25 luglio 2002, in *Racc.* p. I-6677, conclusioni presentate dall'avvocato generale Jacobs il 21 marzo 2002.

¹²⁵ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-263/02 P, *Commissione c. Jégo Quéré*, 1 aprile 2004, in *Racc.* p. I-3425, punti 29 e ss.

¹²⁶ Per tale ragione, infatti, la Corte di giustizia annullava la decisione del Tribunale resa nel caso *Jégo Quéré* non ravvisando la lacuna nel sistema di rimedi dell'Unione sulla legittimità degli atti. Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *Commissione c. Jégo Quéré, cit.*, punti 29 e ss.

decisione resa nel caso *Union de Pequeños Agricultores (UPA)*¹²⁷, pur non accogliendo le conclusioni dell'Avvocato generale Jacobs, ammise la possibilità di concepire un sistema di controllo degli atti con portata generale diverso da quello previsto dai Trattati istitutivi e meno restrittivo nei confronti del singolo. Essa, però, escluse di avere la competenza per agire autonomamente in tale direzione, accogliendo, ad esempio, un'interpretazione estensiva delle rilevanti disposizioni del Trattato CE. Al contrario, ribadiva la necessità che fossero gli Stati membri ad intervenire in tal senso, introducendo le modifiche che avrebbero ritenuto opportune, con una modifica dei Trattati.

Dopo tale pronuncia, criticata da una parte della dottrina che contestò l'atteggiamento di *self restraint* adottato in ordine a tale questione¹²⁸, la Corte di giustizia rimase ferma sulla posizione assunta, escludendo la possibilità di ampliare la legittimazione attiva del singolo attraverso un'interpretazione della disposizione controversa ad egli più favorevole. L'auspicata revisione del Trattato è stata introdotta soltanto con il Trattato di Lisbona, poiché gli emendamenti introdotti in seguito alla sentenza *UPA* introdussero incisive modifiche su altri aspetti rilevanti per la progressione del sistema di tutela di diritti fondamentali, ma non riguardarono il *locus standi* dei singoli.

In particolare, il Trattato di Amsterdam¹²⁹ introdusse alcune disposizioni volte in particolare ad incrementare la credibilità dell'Unione europea sulla scena internazionale. Ci si riferisce all'art. 7 Trattato UE, con il quale è stata prevista una procedura atta a constatare e reprimere le violazioni dei valori di cui all'art. 2 Trattato UE commesse dagli Stati membri¹³⁰, e all'art. 49 Trattato UE che ha istituzionalizzato i cosiddetti

¹²⁷ Corte di giustizia dell'UE, *Union de Pequeños Agricultores*, cit..

¹²⁸ Cfr. P. CRAIG, *The ECJ and ultra vires action: a conceptual analysis*, in 48 *Common Market Law Review*, 2011, p. 395 ss., spec. p. 399; P. CRAIG, G. DE BURCA, *EU Law: Text, Cases and Materials*, IV ed., Oxford, 2008, p. 507; F.G. Jacobs, *Effective judicial protection of individuals in the European Union, now and in the future*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2002, p. 203 ss.; T.C. HARTLEY, *Constitutional problems of the European Union*, OUP, Oxford, 1999; H. RASMUSSEN, *On Law and Policy in the European Court of Justice*, cit.; A. TIZZANO, *Qualche riflessione sul contributo della Corte di giustizia allo sviluppo del sistema comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 141 e ss.. Si noti che non tutta la dottrina contesta l'esistenza di limiti all'accesso diretto al giudice nel sistema dell'Unione europea, limite per altro esistente in molti sistemi processuali nazionali, ma l'interpretazione restrittiva delle clause della Corte di giustizia. Si veda F. MUNARI, *Il ruolo della Corte di Giustizia dell'Unione europea e il suo rapporto con gli altri organi dell'Unione*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 189 e ss.

¹²⁹ Trattato di Amsterdam, firmato ad Amsterdam il 2 ottobre 1997, in *G.U.U.E.* C 340 del 10 novembre 1997. Autorevole dottrina ha analizzato e commentato il contenuto del Trattato di Amsterdam e gli effetti da questo prodotti. Tra i molti, si rinvia a B. NASCIBENE, *Tutela dei diritti fondamentali e competenza della Corte di giustizia nel Trattato di Amsterdam*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, Vol. I, 1998, pp. 683-694; I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?*, in 36 *Common Market Law Review*, 1999, pp. 703-750; K. NEUNREITHER, A. WIENER (Eds.), *European Integration After Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, OUP, Oxford, 2000.

¹³⁰ In argomento si vedano P.Y. MONJAL, *Le traité d'Amsterdam et la procédure en constatation politique de manquement aux principes de l'Union*, in *Revue du Marché Unique Européenn*, 3/1998, p. 68 e ss.; B. NASCIBENE, *Le sanzioni ex art. 7 TUE*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2002, p. 192 e ss.; T. VIARENGO, *Articolo 7*, in F. POCAR (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, CEDAM Editore, Padova, 2001, p. 26 e ss.

criteri di Copenaghen¹³¹. In base ad esso, tra i requisiti che gli Stati candidati all'adesione devono soddisfare per poter entrare a far parte dell'Unione europea, figura il rispetto dei diritti fondamentali e, specificamente, l'essere parte della Convenzione EDU.

Per quanto concerne l'estensione delle competenze dell'Unione europea, la novità più rilevante è stata senza dubbio la modifica apportata all'art. 13 Trattato CE (attuale art. 19 Trattato FUE) che ha conferito alle istituzioni dell'Unione la competenza per adottare atti secondari vincolanti in materia di diritto antidiscriminatorio e dando avvio, così, ad una stagione di intensa produzione normativa in quest'ambito¹³².

In quella sede, poi, gli Stati membri decisero di trasferire il settore «Visti, asilo, immigrazione e affari interni» e la «Cooperazione giudiziaria in materia civile», inserite originariamente nel Terzo pilastro, nell'ambito del primo, con la conseguente estensione in tali ambiti, delle procedure «comunitarie» per l'adozione di atti in tali settori e, seppur con dei limiti, della competenza della Corte di giustizia a valutare la legittimità di detti atti anche alla luce dei diritti fondamentali¹³³.

Il successivo Trattato di Nizza¹³⁴, invece, non ha previsto emendamenti particolarmente rilevanti in relazione alla materia dei diritti umani ma, a margine del Consiglio europeo di Nizza, il Consiglio, il Parlamento e la Commissione procedevano alla proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta DFUE, in prosieguo)¹³⁵ redatta dai rappresentanti dei Parlamenti nazionali, del Parlamento europeo, della Commissione e dei Capi di Stato e di governo in seguito all'impulso iniziale del Consiglio europeo di Colonia del 1999. L'Unione europea si dotava finalmente di un proprio catalogo di diritti fondamentali, del quale, pur non avendo ancora efficacia giuridica vincolante, si ne ponevano le premesse per una sistematizzazione futura entro le fonti dell'Unione europea¹³⁶.

Al di là del suo iniziale valore giuridico, la Carta DFUE ha rappresentato l'espressione di un'identità europea comune capace di portare conseguenze dalla portata rilevante in seno all'ordinamento dell'Unione europea. In primo luogo, si è trattato di un atto di

¹³¹ Consiglio europeo di Copenaghen, 21-22 giugno 1993.

¹³² Riguardo alle innovazioni in materia di diritti fondamentali introdotte con il Trattato di Amsterdam si vedano, P. GALLAGHER, *The Treaty of Amsterdam and fundamental rights*, in *Irish Journal of European Law*, 1998, p. 21 e ss.; S. NEGRI, *La tutela dei diritti umani nell'ordinamento comunitario alla luce del Trattato di Amsterdam*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1997, p. 779 e ss.; L.S. ROSSI, *Con il Trattato di Amsterdam l'Unione è più vicina ai suoi cittadini?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 339 e ss. Circa le modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam con riferimento al principio di non discriminazione si veda G. CHITI, *Il principio di non discriminazione ed il Trattato di Amsterdam*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2000, p. 851 e ss.

¹³³ Sul punto si vedano i rilievi di R. MASTROIANNI, *La tutela dei diritti nell'ordinamento comunitario: alcune osservazioni critiche*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2008, p. 851 e ss.; B. NASCIBENE, *Tutela dei diritti umani e competenze della Corte di giustizia nel Trattato di Amsterdam*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, vol. II, Giuffrè Editore, Milano, 1998, p. 267 e ss.

¹³⁴ Trattato di Nizza, firmato a Nizza il 26 febbraio 2001, in *G.U.U.E.* C 80 del 10 marzo 2001.

¹³⁵ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 18 dicembre 2000, in *G.U.U.E.* C 364, del 18 dicembre 2000.

¹³⁶ Già prima della solenne proclamazione, il Parlamento europeo in due successive risoluzioni, rispettivamente, del 16 marzo e del 14 novembre del 2000 aveva chiesto l'immediato inserimento della Carta nel Trattato, lo stesso fece la Commissione europea in un documento reso prima del Vertice di Biarritz.

natura interna, non pattizia, in cui può leggersi un fondamento di tipo costituzionale. Con essa, inoltre, l'Unione europea si è dotata della capacità di superare l'impostazione tradizionale della tutela dei diritti fondamentali basata su fonti esterne cui gli organi giudiziari si sono ispirati autonomamente attraverso rinvii e citazioni. In prospettiva, poi, l'adozione di un catalogo proprio di diritti fondamentali, poneva le premesse per una futura evoluzione del ruolo della Corte di giustizia come Corte "costituzionale" dell'Unione europea¹³⁷.

Sotto il profilo sostanziale, infine, si tratta certamente di un risultato ragguardevole: benché le stesse istituzioni europee abbiano inteso attribuirle tale significato, non si condivide la visione della Carta alla stregua di una mera fonte ricognitiva di diritti preesistenti¹³⁸. Essa è certamente ispirata alla Convenzione EDU ma, già da una prima lettura, sono evidenti le differenze dal punto di vista contenutistico che la rendono un catalogo moderno e innovativo. Si pensi, in tal senso, ai Capitoli relativi alla Dignità, Libertà e alla Solidarietà, i quali, oltre a prevedere la tutela dei diritti "tradizionali", sanciscono altresì quei diritti di cosiddetta "nuova generazione" che non trovano collocazione nel corpo della Convenzione EDU, né in gran parte delle Costituzioni degli Stati europei¹³⁹.

¹³⁷ Cfr. sul punto, A. MANZELLA, *Dopo Nizza: la Carta dei diritti «proclamata»*, in L.S. ROSSI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, 2002, p. 239 e ss.

¹³⁸ In argomento si veda A. PACE, *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea? Appunti preliminari*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2001, p. 194 e ss.

¹³⁹ Del contenuto della Carta dei diritti fondamentali dell'UE si tratterà diffusamente nella seconda parte dello studio allorché si confronterà il rapporto della stessa con la Convenzione EDU. La bibliografia sulla Carta è davvero sterminata, si rinvia di seguito soltanto ad alcuni studi relativi ad essa prima della sua entrata in vigore: J. BERING LIISBERG, *Does the EU Charter of Fundamental Rights threaten the supremacy of Community Law?*, in 38 *Common Market Law Review*, 2001, pp. 1171-1199; L. BESSELINK, *The Member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter*, in 8 *Maastricht Journal of European & Comparative Law*, 2001, pp. 68-80; R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2001; J.Y. CARLIER, O. DE SCHUTTER (a cura di), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Son apport à la protection des droits de l'homme en Europe*, Bruylant, Bruxelles, 2002; M.E. COMBA (a cura di), *Diritti e confini. Dalle costituzioni nazionali alla Carta di Nizza*, Il Mulino, Bologna, 2002; B. CONFORTI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in L.S. ROSSI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2002, pp. 3-17; P. COSTANZO (a cura di), *La Carta europea dei diritti*, De Ferrari & De Vega, Genova, 2002; G. DE BURCA, *The drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights*, in 26 *European Law Review*, 2/2001, pp. 126-138; ID., *Beyond the Charter: How Enlargement has Enlarged the Human Rights Policy of European Union*, in 27 *Fordham International Law Journal*, 2003-2004, p. 629 e ss.; G. DE KERCHOVE, O. DE SCHUTTER, F. TULKENS, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: dialogue à trois voix*, Bruylant, Bruxelles, 2001; B. DE WITTE, *The Legal Status of the Charter: Vital Question or Non-Issue?*, in 8 *Maastricht Journal of European & Comparative Law*, 2001, p. 81 e ss.; S. DOUGLAS-SCOTT, *The Charter of Fundamental Rights as a Constitutional Document*, 37 *European Human Rights Law Review*, 2004, pp. 37-50; P. EECKHOUT, *The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question*, in 39 *Common Market Law Review*, 2002, pp. 945-994; EDITORIAL COMMENT, *The EU Charter of Fundamental Rights - Some Reflections on its External Dimension*, in 8 *Maastricht Journal of European & Comparative Law*, 3/2001; T. EICKE, *The European Charter of Fundamental Rights - unique opportunity or unwelcome distraction*, in *European Human Rights Law Review*, 2000, p. 293 e ss.; G.F. FERRARI (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Giuffrè Editore, Milano, 2001;

A parte la proclamazione della Carta DFUE, le innovazioni introdotte dal Trattato di Nizza erano state comunque piuttosto circoscritte, mentre, durante quel Consiglio europeo si andava a prefigurare un ambizioso intervento di revisione dei Trattati questa volta di carattere generale. Nel successivo Consiglio europeo di Laeken¹⁴⁰ si decise, infatti, la costituzione della «Convenzione per l'avvenire dell'Europa¹⁴¹», composta dai rappresentanti dei Governi, dei Parlamenti nazionali, del Parlamento europeo e della Commissione, con il compito di vagliare le questioni essenziali per il futuro del processo di integrazione europea¹⁴². L'esito dei lavori della Convenzione confluì nel progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Unione europea¹⁴³, firmato a Roma nel 2004 ma, come noto, mai entrato in vigore per l'esito referendario negativo in Francia e nei Paesi Bassi.

Rispetto alla tutela dei diritti fondamentali, la Convenzione adottò le innovazioni più profonde fino ad allora soltanto ipotizzate ma sempre accantonate. Si decise, infatti, non soltanto di rendere vincolante la Carta DFUE, prevedendone l'inserimento all'interno del nuovo Trattato alla Parte seconda dello stesso, ma altresì di rendere possibile l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione EDU, introducendo un'apposita disposizione contenente la necessaria base giuridica per procedere in tal senso.

Il fallimento del progetto di Trattato-Constituzione non determinò l'accantonamento delle penetranti modifiche decise in merito alla garanzia dei diritti umani, nonostante secondo alcuni commentatori proprio l'integrazione della Carta DFUE nel Trattato, che dava ad

L. FERRARI BRAVO, F.M. DI MAJO, A. RIZZO, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2001; G. GAJA, *Carta dei diritti fondamentali e Convenzione europea: una relazione complessa*, in U. DE SIEVRO (a cura di), *La difficile costituzione europea*, Bologna, 2002, p. 211 e ss.; J.P. JACQUÉ, *Charte des droits fondamentaux et droit à un recours effectif. Dialogue entre le juge "constituent"*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 01/2002, p. 1 e ss.; K. LENAERTS, E. DE SMIJTER, *A "Bill of Rights" for the European Union*, in 38 *Common Market Law Review*, 2001, pp. 273-300; Q.C. LORD GOLDSMITH, *A Charter of Rights, Freedoms and Principles*, in 38 *Common Market Law Review*, 2001, pp. 1201-1216; F. RUBIO LORENTE, *A Charter of Dubious Utility*, *ICON* 3/2003, p. 405 e ss.; M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Jovene, Napoli, 2002; D. STRAZZERI (a cura di), *Identità e diritti in Europa. Un dibattito alla luce della Carta di Nizza*, Edizioni Messaggero, Padova, 2004; R. TONIATTI (a cura di), *Diritto, diritti e giurisdizione*, cit.; J.H.H. WEILER, *Does the European Union Truly Need a Charter of Rights?*, in 6 *European Law Journal*, 2/2000, pp. 95-97; D. TRIANTAFYLLOU, *The European Charter of Fundamental Rights and the "Rule of Law": Restricting Fundamental Rights by Reference*, in 39 *Common Market Law Review*, 2002, pp. 39-53, 2002; D. THYM, *Charter of Fundamental Rights: Competition or Consistency of Human Rights Protection in Europe?*, in 11 *Finnish Yearbook of International Law*, 2000; G. SACERDOTI, *The European Charter of Fundamental Rights: From a Nation-State Europe to a Citizens' Europe*, in 8 *Columbia Journal of European Law*, 2002, pp. 37-52; C. ZANGHÌ, *Prime osservazioni sulla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, 7/2001, p. 12 e ss.; D. ZOLO, *Una 'pietra miliare'*, in *Diritto Pubblico*, 3/2001, p. 1011 e ss.

¹⁴⁰ Consiglio europeo di Colonia, 3-4 giugno 1999. Come previsto dalle Conclusioni raggiunte durante lo stesso, al successivo Vertice di Biarritz, 13-14 ottobre 2000, furono approvati i contenuti della Carta, quindi, a Nizza avvenne la proclamazione.

¹⁴¹ Si veda la Dichiarazione di Roma, adattata dalla Convenzione, presieduta da V. Giscard d'Estaing, il 18 luglio 2003.

¹⁴² Si veda la Dichiarazione di Laeken adottata dal Consiglio europeo del 14-15 dicembre 2001. Il lavoro della Convenzione si protrasse dal 28 febbraio 2002 al 10 luglio 2003.

¹⁴³ Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 14 ottobre 2004, in *G.U.E. C* 310, del 16 dicembre 2004, p. 1.

esso un carattere marcatamente costituzionale, avrebbe determinato una delle ragioni del no da parte di quei due Stati membri.

Dopo quella battuta d'arresto, il cammino dell'integrazione riprese dopo due anni di riflessione con il Consiglio europeo del giugno del 2007, nell'ambito del quale il progetto di Trattato-costituzione venne definitivamente abbandonato ed i suoi contenuti preservati come punto di partenza per i lavori di una nuova Conferenza intergovernativa che, come noto, condusse celermente all'adozione e alla firma, il 13 dicembre 2007, del nuovo Trattato di revisione conosciuto, appunto, come Trattato di Lisbona¹⁴⁴. Nonostante gli ostacoli incontrati anche nel corso delle procedure di ratifica, l'entrata in vigore del Trattato, prevista per il 1° dicembre 2009, veniva garantita aprendo così la fase attuale del processo di integrazione europea.

L'ordinamento giuridico dell'Unione europea risulta significativamente innovato dalle modifiche introdotte con l'ultimo Trattato che, nella sostanza, ha condotto ad un risultato molto simile a quello prospettato dal Trattato-costituzione¹⁴⁵. La Comunità europea, come entità giuridica autonoma, è venuta definitivamente meno, così come l'architettura in pilastri, abbandonata in favore dell'unità sostanziale del sistema nella sola Unione europea, la quale, si traduce altresì in una unità formale del quadro giuridico di riferimento. Il Trattato sull'Unione europea (Trattato UE) e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Trattato FUE), infatti, pur essendo due distinti strumenti giuridici, costituiscono un unico complesso normativo entro il quale, salvo diversa previsione, trovano applicazione i principi e i criteri interpretativi propri della Comunità europea¹⁴⁶. Per effetto del suo dissolvimento, infatti, il suo sistema giuridico è diventato quello dell'Unione europea ed il c.d. «metodo comunitario» può definirsi acquisito da quest'ultima¹⁴⁷. L'ex Terzo pilastro è stato integralmente «comunitarizzato» pur rimanendo ancora talune transitorie differenze nella procedura d'adozione degli atti e nel controllo giurisdizionale, mentre, l'ex Secondo pilastro, rinominato Politica estera di sicurezza e difesa comune, rimane tutt'ora organizzato quasi completamente su metodo intergovernativo e, non a caso, disciplinato entro il Trattato UE.

In materia di tutela dei diritti fondamentali le innovazioni introdotte sono state di

¹⁴⁴ Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, in *GU.U.E.* C 306, del 17 dicembre 2007, p. 1.

¹⁴⁵ Si vedano la Dichiarazione n. 23 relativa al futuro dell'Unione, allegata all'Atto finale del Trattato di Nizza, p. 5 e la Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea, *cit.*

¹⁴⁶ All'interno del nuovo Trattato UE sono collocati i principi fondanti e le regole di base dell'Unione. In esso sono altresì contenute le disposizioni principali relative al riparto di competenze tra quest'ultima e Stati membri; la disciplina generale dell'azione esterna dell'Unione e la disciplina dell'istituto della Cooperazione rafforzata. Sono, invece, regolamentate in maniera completa le vicende connesse allo *status* di membro dell'UE (condizioni di accesso, recesso e sospensione diritti di Stati membri per gravi e persistenti violazioni dei valori fondanti l'Unione) e la Politica estera di sicurezza e difesa comune. Il Trattato FUE, invece, organizza il funzionamento dell'Unione determinando i settori, la delimitazione e le modalità d'esercizio delle sue competenze. Esso dispone i criteri di funzionamento del sistema delle competenze dell'Unione, i principi che informano le politiche e le azioni di quest'ultima, la disciplina dello *status* di cittadinanza europea e la disciplina materiale dei diversi settori di competenza.

¹⁴⁷ Di conseguenza, si intende applicabile anche all'Unione europea quanto affermato dalla Corte di giustizia nella citata sentenza *Van Gend en Loos* in ordine alla natura dell'ordinamento giuridico della Comunità europea.

certo le più significative fino ad ora realizzate e perseguono uno degli obiettivi più rilevanti che con il Trattato-costituzione si era tentato di raggiungere¹⁴⁸.

L'attenzione alla protezione dei diritti umani emerge in diverse disposizioni del Trattato UE, talune del tutto nuove, altre soltanto emendate. Si considerino, ad esempio, l'art. 2 del Trattato UE che, tra i valori su cui si fonda l'Unione europea, include: dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani, inclusi quelli delle persone appartenenti a minoranza. Ugualmente, l'art. 21 Trattato UE annovera l'universalità e l'indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali tra i valori che l'Unione si prefigge di promuovere nell'ambito della sua azione esterna o, ancora, l'art. 11 Trattato UE, il cui comma 2, alla lettera b) indica il consolidamento dei diritti dell'uomo tra i fini della cooperazione dell'Unione europea con i Paesi terzi.

Le più incisive novità sono contenute nel novellato art. 6 del Trattato UE, ai sensi del quale, la Carta DFUE, pur senza essere integrata entro i Trattati, ha acquisito lo stesso valore giuridico di questi¹⁴⁹ e all'Unione europea è stata attribuita esplicitamente la competenza per poter aderire alla Convenzione EDU, superando così il limite individuato dalla Corte di giustizia nel parere 2/94. In altre parole, le due opzioni che, come si è visto, sono state caldegiate fin dall'inizio del processo di integrazione europea per potenziare il sistema di tutela dei diritti fondamentali, hanno trovato entrambe concreta possibilità di realizzazione. Il terzo comma del rinnovato art. 6 Trattato UE, infine, riprende la già codificata giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di diritti fondamentali disponendo che questi, come garantiti dalla Convenzione EDU e quali risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni, sono rispettati dall'Unione

¹⁴⁸ Riguardo alle innovazioni introdotte in materia di diritti fondamentali con il Trattato di Lisbona si vedano tra i molti: A. ARLOTTA, *La tutela dei diritti dell'uomo a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: Rapporti tra normativa interna e CEDU*, in *Giurisprudenza di Merito*, 2/2011, p. 525 e ss.; R. BARATTA, *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2008, p. 37 e ss.; L. DANIELE, *La protezione dei diritti fondamentali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: un quadro d'insieme*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 3/2009, pp. 645-651; M. DOUGAN, *The Theory of Lisbon 2007: Winning Minds, not Hearts*, in *Common Market Law Review*, 2008, p. 661 e ss.; M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, *La tutela dei diritti dell'uomo oltre la Costituzione europea*, in U. DRAETTA, A. SANTINI (a cura di), *L'Unione europea in cerca di identità. Problemi e prospettive dopo il fallimento della "Costituzione"*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, p. 101 e ss.; R. MASTROIANNI, *I diritti fondamentali dopo Lisbona tra conferme europee e malintesi nazionali*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, 2010, p. XXIV e ss.; N. PARISI, *Funzione e ruolo della Carta dei diritti fondamentali nel sistema delle fonti alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 3/2009, pp. 653-678; I. PERNICE, *The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights*, in S. GRILLER, J. ZILLER (Eds.), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutiona Treaty?*, Springer, NY, Vienna, 2008, p. 235 e pp.; J. RIDEUA, *La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne. Perspectives ouvertes par le traité de Lisbonne*, in *Revue des Affaires Européenne*, 2007-2008, p. 185 e ss.; L.S. Rossi, *How Fundamental Are Fundamental Principles? Primacy of Primary Law, Principles of National Constitutions and Fundamental Rights after Lisbon*, in G. VENTURINI, S. BARIATTI (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionali. Liber Fausto Pocar*, Giuffrè Editore, Milano, 2009, p. 813 e ss.; F. SEATZU, *La tutela dei diritti fondamentali nel nuovo Trattato di Lisbona*, in *La Comunità internazionale*, 1/2009, p. 4 e ss.; G. STROZZI, *Il sistema integrato di tutela multilivello dei diritti fondamentali dopo Lisbona: attualità e prospettive*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 4/2011, p. 837 e ss.

¹⁴⁹ Le implicazioni che ciò comporta saranno oggetto del successivo paragrafo. Sulla formula utilizzata dai redattori per l'art. 6, comma 1, Trattato UE si rinvia tra gli altri a L. DANIELE, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2008, p. 655 e ss.; G. VENTURINI, S. BARIATTI (a cura di), *Diritti individuali e giustizia*, cit..

europea in qualità di principi generali dell'ordinamento¹⁵⁰.

Dal punto di vista dell'incremento dell'effettività non è meno rilevante l'estensione della competenza della Corte di giustizia, sia in via pregiudiziale che su ricorso, sugli atti adottati nell'ambito del Titolo V del Trattato FUE «Spazio di libertà, sicurezza e giustizia» (l'ex Titolo IV del Trattato CE, «Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone»), inclusi quelli rientranti nel quadro dei Capi 4 e 5 dello stesso, relativi alla «Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale» (ovvero ex Titolo VI Trattato UE, «Disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale»)¹⁵¹. Nell'esercizio delle attribuzioni relative a questi ultimi, la Corte di giustizia, tuttavia, non è competente a valutare la validità o la proporzionalità delle 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 interna¹⁵².

Le disposizioni relative alla «Politica estera di sicurezza e di difesa comune», insieme agli atti adottati in base a dette disposizioni, invece, rimangono estranee al sindacato giurisdizionale della Corte di giustizia la quale può soltanto controllare la legittimità delle decisioni che stabiliscono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al Titolo V, Capo 2 del Trattato UE¹⁵³.

Al fine di rafforzare il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva in capo ai singoli, con il Trattato di Lisbona è stata ampliata la loro legittimazione attiva ad agire con ricorso in annullamento. In base all'ultima frase del novellato comma 4 dell'art. 263 comma 4, i ricorrenti non privilegiati, oltre a poter proporre un ricorso avverso gli atti delle istituzioni dell'Unione, nel rispetto delle condizioni disposte dall'art. 263, comma 4 Trattato FUE, possono altresì agire contro gli atti regolamentari che li riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione¹⁵⁴.

La portata innovativa della disposizione in esame, non è stata immediatamente definibile poiché i redattori del Trattato di Lisbona, in modo piuttosto discutibile dal punto di vista della tecnica di redazione normativa, non hanno chiarito quali atti rientrino nella nozione di «atto regolamentare». Essa, ripresa dal Progetto di Trattato-Costituzione non si ritrova, invece, in nessun'altra disposizione del Trattato FUE, né in alcun atto di diritto derivato¹⁵⁵. Eppure, la definizione di «atto regolamentare» è

¹⁵⁰ Sul punto cfr. L. DANIELE, *La protezione dei diritti fondamentali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit..

¹⁵¹ Con il Trattato di Lisbona, infatti, sono stati abrogati gli ex artt. 68 Trattato CE e 35 Trattato UE che, rispettivamente, prevedevano limitazioni al sindacato giurisdizionale della Corte di giustizia in questi due settori.

¹⁵² Cfr. art. 276 Trattato FUE.

¹⁵³ Cfr. art. 275 Trattato FUE. La disposizione, ancora una volta, codifica un'elaborazione avvenuta in sede giurisprudenziale della Corte di giustizia a partire dalla decisione resa nel caso *Kadi* che è poi sempre stata confermata nei successivi casi aventi oggetto analoghe questioni. Corte di giustizia dell'Unione europea, Cause riunite C-402/05 e C-415/05, *Kadi e Al Barakaat Foundation*, 3 settembre 2008, in *Racc.* p. I-6351.

¹⁵⁴ Cfr. art. 263, comma 4, Trattato FUE.

¹⁵⁵ Il Trattato-costituzione distingueva espressamente tra atti legislativi e atti regolamentari. Il Trattato di Lisbona, invece, ha abbandonato tale impostazione distinguendo tra atti legislativi e atti delegati o esecutivi. Cfr. sul punto P. MENGOZZI, *La Corte di giustizia dell'Unione europea*, in F. PREITE, A. GAZZANTI PUGLIESE DI CROTONE (a cura di), *Atti notarili di diritto comunitario e internazionale*, Vol.

determinante per comprendere l'estensione della legittimazione attiva dei singoli e la stessa portata della riforma. Tacendo sul punto, i redattori hanno affidato alla Corte di giustizia il compito di definire una questione così delicata la cui risoluzione, invero, era stata esplicitamente demandata agli Stati membri dalla Corte stessa.

Nell'attesa delle prime pronunce in merito, la dottrina aveva espresso interpretazioni differenti. Secondo alcuni studiosi¹⁵⁶, considerando che gli artt. 289 e 290 del Trattato FUE distinguono esplicitamente la categoria degli atti legislativi da quelli non legislativi, nella nozione di atto regolamentare avrebbero dovuto rientrarvi soltanto gli quest'ultima categoria di atti (ad esempio, decisioni, regolamenti delegati o esecutivi di cui agli artt. 290 e 291 Trattato FUE), mentre avrebbero dovuto rimanere esclusi gli atti legislativi, come i regolamenti.

Altra autorevole dottrina¹⁵⁷, invece, adottando un'interpretazione teleologica della disposizione ivi esaminata, suggeriva di interpretare in maniera estensiva la nozione di «atto regolamentare» in modo da includervi qualunque tipologia di atto che interessi direttamente il singolo e che non necessiti misure d'esecuzione. Secondo gli stessi autori, quest'ultimo approccio, che prescinde dalla distinzione tra atti legislativi e non, sarebbe stato maggiormente coerente con l'orientamento della Corte di giustizia che, da sempre, ai fini dell'ammissibilità dei ricorsi in annullamento considera la sostanza dell'atto impugnato e non semplicemente il nome e la forma. Inoltre, un'interpretazione così estensiva avrebbe garantito una tutela degli individui decisamente più ampia.

Il Tribunale ha avuto modo di pronunciarsi sulla questione nei casi *Inuit*¹⁵⁸ e *Microban*¹⁵⁹, fornendo le prime rilevanti indicazioni al riguardo, successivamente confermate dalla Corte di giustizia nelle recenti decisioni *Inuit*¹⁶⁰ e *Telefónica SA*¹⁶¹.

All'origine della decisione *Inuit* vi è un ricorso presentato da un considerevole numero di soggetti privati che, a diverso titolo, ritenevano di essere lesi dal regolamento CE 1007/2009¹⁶², che proibisce qualsiasi forma di commercio di ogni tipologia di prodotto derivante dalle specie di foca. Poiché i ricorrenti hanno sostenuto che l'atto impugnato fosse un atto regolamentare ai sensi dell'art. 263, comma 4, Trattato FUE e ne hanno

III, Giappichelli, Torino, 2011, p. 299 e ss.

¹⁵⁶ Così, tra altri, A. DASHWOOD, A. JOHNSTON, *The institutions of the enlarged EU under the regime of the constitutional treaty*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 1481 ss.; M. HARKER, M. HVIID, K. WRIGHT, *The EU rules on standing in merger cases: should firms have to demonstrate harm to competition?*, in *European Law Review*, 2011, p. 500 ss., p. 506.

¹⁵⁷ Si vedano al riguardo A. ADINOLFI, *La Corte di giustizia dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, p. 45 ss., spec. p. 55; S.M. CARBONE, *Le procedure innanzi alla Corte di giustizia a tutela delle situazioni giuridiche individuali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, p. 239 ss.

¹⁵⁸ Corte di giustizia dell'UE (Tribunale), Causa T-18/10, *Inuit Tapirit Kanatami e altri c. Consiglio e Parlamento*, 6 settembre 2011, in *Racc* p. II-05599.

¹⁵⁹ Corte di giustizia dell'UE (Tribunale), Causa T-262/10, *Microban International Ltd e Microban (Europe) Ltd c. Commissione*, 25 ottobre 2011, non ancora pubblicata in *Racc*.

¹⁶⁰ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-583/11 P, *Inuit Tapirit Kanatami*, 17 ottobre 2013, non ancora pubbl. in *Racc*.

¹⁶¹ Corte di giustizia dell'UE (Grande Sezione), Causa C-274/12, *Telefónica SA*, 19 dicembre 2013, non ancora pubbl. in *Racc*.

¹⁶² Regolamento (CE) 1007/2009 sul commercio dei prodotti derivati dalla foca (Testo rilevante ai fini del SEE) del Parlamento europeo e del Consiglio, 16 settembre 2009. *G.U.U.E.* L 286, 31.10.2009, pp. 36–39.

richiesto l'annullamento. Benché l'onere di dimostrare l'esistenza delle condizioni per poter agire in annullamento sia dei ricorrenti, il Tribunale ha dovuto così definire la questione della natura degli atti legislativi, ovvero, se collocarli o meno tra gli «atti regolamentari».

A tal fine, il Tribunale ha proceduto in primo luogo con un'interpretazione letterale della disposizione, quindi, ne ha ricostruito la genesi e, infine, ha proceduto con l'interpretazione teleologica. Secondo le indicazioni del Tribunale, nella categoria degli atti a portata generale vanno inclusi sia gli atti legislativi che gli atti regolamentari, mentre, fra questi ultimi, vi rientrerebbe, per esclusione, «qualsiasi atto di portata generale ad eccezione degli atti legislativi¹⁶³». Ciò posto, un atto regolamentare può essere oggetto di impugnazione da un singolo soltanto quando esso soddisfi le condizioni di cui all'art. 263, comma 4, ossia: *i*) l'atto deve riguardare direttamente il singolo; *ii*) non deve richiedere alcuna misura d'esecuzione.

Nel caso di specie, invece, il Tribunale ha escluso che l'atto in questione rientrasse nella categoria di atti regolamentari e, rifacendosi alla costante giurisprudenza della Corte di giustizia, ha escluso un diritto di legittimazione attiva avverso il medesimo da parte dei ricorrenti. Esso, infatti, ribadiva che senza eccedere le proprie competenze, non avrebbe potuto «interpretare i requisiti cui è subordinata la possibilità di un singolo di proporre ricorso contro un regolamento in modo da indurre ed escludere i medesimi requisiti, espressamente previsti dal Trattato, e ciò neppure alla luce del principio della tutela giurisdizionale effettiva». Nel caso di specie, trattandosi di atto legislativo e non avendo i ricorrenti dimostrato di soddisfare le condizioni per poterne eccepire l'illegittimità, il Tribunale ha infine rigettato il ricorso¹⁶⁴.

La demarcazione posta dal Tribunale tra atti legislativi e atti regolamentari nella decisione in esame è stata oggetto di impugnazione da parte di taluni ricorrenti, sostenendo che, così facendo, di fatto, era negata la ragion d'essere stessa della nuova possibilità di proporre ricorso sulla base del comma 4 dell'art. 263 Trattato FUE.

La Corte di giustizia, invece, ha rigettato l'impugnazione, avvalorando, nella sostanza, l'interpretazione resa dal Tribunale. Essa, infatti, ha chiarito definitivamente che gli «atti regolamentari», cui fa riferimento la disposizione in questione, non sono atti legislativi. Detta nozione ha una portata più limitata rispetto a quella di «atti» utilizzata all'articolo 263, quarto comma (prima e seconda frase), Trattato FUE, al fine di qualificare gli altri tipi di provvedimenti di cui le persone fisiche e giuridiche possono chiedere l'annullamento¹⁶⁵.

Con tale decisione viene confermato che la nozione di atto regolamentare include qualsiasi atto di portata generale ad eccezione degli atti legislativi, i quali possono essere oggetto di impugnazione da parte dei singoli soltanto se direttamente riguardati da essi e se questi non necessitano di ulteriori misure d'esecuzione.

Con la recente decisione resa sul caso *Telefónica S.A.*, concernente l'impugnazione dell'ordinanza di rigetto emessa dal Tribunale avverso il ricorso per

¹⁶³ Si veda, Corte di giustizia dell'UE (Tribunale), Causa T-18/10, *Inuit*, punti 38-56.

¹⁶⁴ In commento, si vedano S. PEERS, M. COSTA, *Court of Justice of the European Union (General Chamber) Judicial Review of EU Acts after the Treaty of Lisbon; Order of 6 September 2011, Case T-18/10 Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Commission & Judgment of 25 October 2011, Case T-262/10 Microban v. Commission*, in 82 *European Constitutional Law Review*, 8/2012, pp. 82-104.

¹⁶⁵ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami*, *cit.*, punto 12.

annullamento di una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato adottata nei confronti della Spagna, la Corte di giustizia ha sostanzialmente confermato la precedente definizione di atto regolamentare e ha definito il significato da accordare alla nozione di «misure d'esecuzione».

L'art. 263, comma 4, Trattato FUE, infatti, subordina il diritto di legittimazione attiva del singolo avverso tale categoria di atti all'assenza di misure d'esecuzione, insieme al requisito dell'essere direttamente riguardato dallo stesso.

La nozione di «misure d'esecuzione» non è stata definita nei Trattati, tuttavia, il significato che si potrebbe attribuire a essa è quello letterale, adottato anche dall'avvocato generale Jacobs¹⁶⁶ nelle conclusioni presentate sul caso UPA, per cui dovrebbe essere ricompreso in essa qualsiasi atto giuridico necessario all'esecuzione di un altro atto giuridico, in assenza dei quali, il ricorrente direttamente riguardato da un atto regolamentare potrà agire per annullamento inanzi al Tribunale dell'Unione.

In tal modo, quindi, il Trattato di Lisbona ha ampliato la possibilità dei singoli di reagire nei confronti di atti a portata generale che non li guardano in maniera esclusiva, ma che incidono sulla loro posizione giuridica. La legittimazione attiva del singolo, oltre ad essere una delle questioni più delicate nell'ambito del sistema giurisdizionale dell'Unione, è un aspetto di rilevanza centrale nella prospettiva dell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU e sarà ampiamente riconsiderata nel corso dei successivi capitoli¹⁶⁷.

Il Trattato di Lisbona rappresenta l'ultimo passaggio della ricostruzione del sistema di garanzie dei diritti fondamentali in seno all'Unione ed è sulla base di questo che occorre, sia esaminare il rapporto esistente tra l'Unione e la Corte EDU, sia affrontare lo studio dell'adesione della stessa alla Convenzione EDU.

V. I limiti del sistema ivi delineato

Il sistema di protezione dei diritti fondamentali risultante dal Trattato di Lisbona è apparso fin da subito innovato e potenziato, tuttavia, la comprensione dell'entità e della portata delle modifiche introdotte ha necessitato di un certo periodo di tempo per essere effettivamente definita. A circa quattro anni dalla sua entrata in vigore è possibile trarre alcune preliminari conclusioni evidenziando quelli che appaiono essere ancora gli aspetti di debolezza.

All'indomani dell'entrata in vigore, uno degli elementi che appariva maggiormente complesso atteneva alla pluralità di fonti in materia di diritti umani, eterogenee per forma e origine, contemporaneamente applicabili. Il Trattato di Lisbona, infatti, ha reso la Carta DFUE il principale parametro di validità degli atti adottati nell'ambito dell'Unione e dagli Stati membri, nell'esecuzione di tali atti. Autorevole dottrina, tuttavia, espresse perplessità in ordine alla tecnica redazionale utilizzata per la

¹⁶⁶ Cfr. paragrafo 43 delle Conclusioni presentate con riferimento alla Causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio*, cit.

¹⁶⁷ Sul punto si vedano, in particolare, i rilievi sviluppati al Capitolo V.

stesura dell'art. 6 Trattato UE, temendo che esso avrebbe potuto generare confusione¹⁶⁸. La disposizione in oggetto dispone la contemporanea applicabilità, oltre che della Carta DFUE, dei principi generali, di cui fanno parte, tra l'altro, le tradizioni costituzionali comuni e la Convenzione EDU. Essa, dopo l'adesione dell'Unione, sarà altresì una fonte autonoma entro l'ordinamento giuridico dell'Unione¹⁶⁹. Gli stessi studiosi sottolineavano come il quadro, già di per sé complesso, fosse ulteriormente complicato dalle due disposizioni di coordinamento contenute nella Carta DFUE. Precisamente all'art. 52, comma 3, in base al quale laddove la stessa contiene diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione EDU, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti da quest'ultima, fermo restando che il diritto dell'Unione non conceda una protezione più estesa; e all'art. 53 Carta DFUE in virtù del quale nessuna disposizione della stessa deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti o delle libertà riconosciuti, entro il rispettivo ambito d'applicazione, dal diritto dell'Unione, dalla Convenzione EDU e dalle Costituzioni degli Stati membri¹⁷⁰.

A quasi quattro anni dall'entrata in vigore della Carta DFUE, invece, si deve ammettere che la temuta confusione non si è prodotta grazie all'attività interpretativa della Corte di giustizia. Come prevedibile, quest'ultima, per un certo periodo di tempo, ha utilizzato la Carta DFUE insieme ai principi generali, richiamando principalmente la Convenzione EDU, strumento con il quale i giudici di Lussemburgo avevano maggiore dimestichezza. In seguito, questi hanno progressivamente applicato autonomamente la Carta DFUE che diventa via via la principale fonte in materia di diritti fondamentali dell'ordinamento dell'Unione¹⁷¹. Come si vedrà in seguito, tuttavia, a un'attenta analisi di talune pronunce, non pare potersi escludere totalmente l'eventualità che dalle contemporanea applicabilità delle diverse fonti possano verificarsi problemi di coordinamento tra i due cataloghi di diritti fondamentali, segnatamente, nell'ambito interno¹⁷².

Un'altra delicata questione attiene al diritto di legittimazione attiva delle persone fisiche e giuridiche. Al riguardo, i recenti interventi della Corte di giustizia, hanno definito alcuni punti di riferimento chiari che permettono, altresì, di vagliare la compatibilità dell'art. 263, comma 4 Trattato FUE con quanto disposto all'art. 47 della Carta DFUE, che stabilisce il diritto a un ricorso effettivo (già riconosciuto quale principio generale di diritto dell'Unione e tutelato all'art. 6 della Convenzione EDU)¹⁷³.

¹⁶⁸ Cfr. L. DANIELE, *La protezione dei diritti fondamentali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit.; N. PARISI, *Funzione e ruolo della Carta dei diritti fondamentali nel sistema delle fonti alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 3/2009, pp. 653-678. In argomento si veda, altresì, R. SCHUTZE, *Three 'Bills of Rights' for the European Union*, in *Yearbook of European Law*, 1/2011, pp. 131-158.

¹⁶⁹ Di ciò si tratterà diffusamente nel Capitolo IV.

¹⁷⁰ Si rinvia al capitolo seguente l'analisi dettagliata dell'attuale *status* giuridico della Convenzione EDU nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

¹⁷¹ In ordine all'utilizzo della Carta DFUE da parte della Corte di giustizia si veda Commissione europea, *Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights* 2011 e 2012.

¹⁷² Si veda ad esempio la decisione resa dalla Corte di giustizia nel caso *Melloni*, Causa C-399/11, 26 febbraio 2013, non ancora pubblicata in *Racc.*

¹⁷³ Alla data in cui si scrive, si attende la pronuncia della Corte di giustizia in merito alla decisione resa dal Tribunale sul caso *Inuit*, cit. Al proposito si vedano le Conclusioni dell'Avvocato generale Kokott del 17 gennaio 2013.

Infine, la perdurante esclusione della competenza della Corte di giustizia a sindacare la compatibilità degli atti adottati dalle istituzioni europee nell'ambito della Politica estera di sicurezza e difesa comune appare tutt'ora come un elemento di debolezza del sistema di tutela dei diritti fondamentali in seno all'Unione europea, in considerazione delle limitazioni ai diritti e alle libertà dei singoli che questi potrebbero determinare.

Capitolo II

Lo stato attuale del rapporto tra i due sistemi e il diritto dell'UE al vaglio della Corte europea dei diritti dell'uomo

I. Il rapporto tra Unione europea e Convenzione EDU nel sistema multilivello di tutela dei diritti fondamentali

Al fine di affrontare lo studio dell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, conviene preliminarmente soffermarsi sullo stato attuale dei rapporti intercorrenti tra i due sistemi. Nello spazio giuridico europeo, a partire dal secondo dopoguerra, si è sviluppata la particolare situazione per cui la protezione dei diritti fondamentali viene apprestata in tre distinti livelli¹⁷⁴, dotati ognuno di un proprio catalogo di diritti fondamentali e di specifiche Corti cui è attribuito il compito di garantire e interpretare tali diritti¹⁷⁵. Si tratta dei livelli: i) statale che, originariamente, ha tra i suoi obiettivi la

¹⁷⁴ Al termini «livelli» altri autori hanno preferito utilizzare i termini «spheres» piuttosto che «cercles» intendendoli nello stesso senso. Si vedano, ad esempio, L. SCHEECK, *The Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights*, in 65 *Zeitschrift Furauslandisches Offentliches Recht und Volkerrecht*, 2005, pp. 837-885.

¹⁷⁵ La letteratura sulla tutela multilivello è ampissima, tra i tanti si vedano: A. BENAZZO, *Diritti fondamentali, Giudici costituzionali e integrazione europea*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 05/1998, p. 835 e ss.; R. BIN, P. CARETTI, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2008; E. BREMS, *Conflicts between Fundamental Rights*, Intersentia, Antwerp – Oxford – Portland, 2008; D. BUTTURINI, *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale italiano ed europeo*, Jovene, Napoli, 2009; E. CANNIZZARO, *Diritti diretti e diritti indiretti. I diritti fondamentali tra Unione europea, CEDU e Costituzione italiana*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1/2012, p. 23 e ss.; S.M. CARBONE, *I diritti della persona tra CEDU, diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1/2013, p. 1 e ss.; P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2008; A. D'ATENA, P. GROSSI, (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello*, Giuffrè Editore, Milano, 2004; G. D'IGNAZIO (Eds.), *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Giuffrè Editore, Milano, 2011; G. DE BÚRCA, J.H.H. WEILER, *The Worlds of European Constitutionalism*, CUP, Cambridge, 2012; G.F. FERRARI (a cura di), *Corti nazionali e Corti europee*, Jovene Editore, Napoli, 2006; S. GARDBAUM, *Human Rights as International Constitutional Rights*, in 19 *European Journal of International Law*, 4/2008, pp. 749-768; N. MACCORMICK, *Risking Constitutional Collision in Europe?*, in 18 *Oxford Journal of Legal Studies*, 1998, pp. 517-532; C. MCCRUDDEN, *A Common Law of Human Rights? Transnational Judicial Conversation on Constitutional Rights*, in 20 *Oxford Journal of Legal Studies*, 4/2000, pp. 499-532; P. MENGOLZI,

protezione dei diritti e delle libertà degli individui che si trovano entro il proprio territorio. Le Costituzioni (o documenti con pari rango) contengono elenchi di diritti e libertà considerati fondamentali per ogni Stato, che ne affida l'interpretazione e la custodia alla propria Corte costituzionale o Corte suprema; *ii*) sovranazionale, a questo livello si colloca l'Unione europea con il proprio autonomo sistema di protezione dei diritti fondamentali con al vertice la Corte di giustizia; *iii*) internazionale, ovvero, il Consiglio d'Europa, nell'ambito del quale, la Corte EDU esercita il controllo del rispetto della Convenzione EDU e dei Protocolli ad essa allegati da parte degli Stati membri. I tre sistemi hanno ambiti d'applicazione non perfettamente identici¹⁷⁶ e dispongono ciascuno di diverse procedure a cui il singolo può accedere per tentare di ottenere la riparazione dei diritti di cui lamenta la violazione.

I collegamenti esistenti tra i tre sistemi restituiscono un quadro particolarmente complesso del quale è necessario avere completa visione prima di affrontare lo studio dell'adesione, per comprendere quali modifiche essa apporterà entro il sistema multilivello di protezione dei diritti fondamentali. Punto di partenza per affrontare tale studio è la definizione del rapporto attualmente intercorrente tra i due sistemi. Ciò implica una preliminare ricostruzione dei rapporti esistenti, rispettivamente, tra questi due sistemi e gli ordinamenti giuridici degli Stati ad essi contemporaneamente membri.

Per ciò che concerne il rapporto tra l'ordinamento degli Stati membri e la Convenzione EDU, occorre precisare che, avendo quest'ultima la forma giuridica del trattato internazionale, entro l'ordinamento interno gode della forza e del rango che le attribuiscono i sistemi di adattamento al diritto internazionale previsti a livello costituzionale. Le Parti contraenti, pur essendo vincolate al rispetto della Convenzione

Corte di giustizia, giudici nazionali e tutela dei principi fondamentali degli Stati membri, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 561 e ss.; O. MITCHEL, E. LASSER, *Judicial de S Transformations: The Rights Revolution in the Courts of Europe*, OUP, Oxford, 2009; L. MONTANARI, *I diritti dell'uomo nell'area europea tra fonti internazionali e fonti interne*, Giappichelli, Torino, 2002; V. ONIDA, M. PEDRAZZA GORLERO (a cura di), *Corti costituzionali e Corti europee dopo il Trattato di Lisbona*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010; S.P. PANUNZIO (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Jovene Editore, Napoli, 2005; O. POLLICINO, *Corti europee e allargamento dell'Europa: evoluzioni giurisprudenziali e riflessi ordinamentali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 01/2009, p. 1 e ss.; ID., *Allargamento dell'Europa a est e rapporti fra Corti costituzionali e Corti europee*, Giuffrè Editore, Milano, 2010; ID., *The New Relationship between National and the European Courts after the Enlargement of Europe: Towards a Unitary Theory of Jurisprudential Supranational Law?*, in *29 Yearbook of European Law*, 1/2010, pp. 65-111; G. REPETTO (a cura di), *The Constitutional Relevance of the ECHR in Domestic and European Law. An Italian Perspective*, Intersentia, Cambridge, Antwerp, Portland, 2013; A. RUGGERI, *Sistema integrato di fonti e sistema integrato di interpretazioni, nella prospettiva di un'Europa unita*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1/2010, pp. 869-907; L. SCHEECK, *The Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights*, in *65 Zeitschrift Furauslandisches Offentliches Recht und Volkerrecht*, 2005, pp. 837-885; R. SCHUTZE, *Three 'Bill fo Righst' for the European Union*, in *30 Yearbook of European Law*, 1/2011, pp. 131-158; V. SCIARABBA, *Tra Fonti e Corti*, CEDAM, Padova, 2008; A. TORRES PÉREZ, *Conflicts of Rights in the European Union. A Theory of Supranational Adjudication*, OUP, Oxford, 2009; N. ZANON, (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana. Avvicinamenti, dialoghi, dissonanze*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006.

¹⁷⁶ Quello della Convenzione EDU si sovrappone a quello dell'ordinamento giuridico degli Stati membri, mentre quello del diritto dell'Unione è ristretto agli ambiti in cui essa esercita le proprie competenze.

EDU, rimangono libere in ordine alla sistemazione della stessa nel proprio sistema di fonti, con la conseguenza che le disposizioni convenzionali possono non godere di immediata applicazione¹⁷⁷.

L'unico obbligo in capo agli Stati parte è garantire al singolo di disporre di un ricorso effettivo dinanzi a un organo giurisdizionale interno, in caso di supposta violazione di un diritto protetto convenzionalmente¹⁷⁸. La Corte EDU esercita soltanto un controllo esterno di natura sussidiaria volto ad accertare, caso per caso, il rispetto della Convenzione EDU e dei Protocolli allegati a cui gli Stati hanno aderito, mentre la tutela dei diritti spetta, in primo luogo, a questi. Le pronunce rese dalla Corte EDU sono obbligatorie ma non producono effetti *erga omnes*: esse hanno valore declaratorio e possono prevedere un'equa soddisfazione per la parte lesa qualora non sia possibile riparare in modo completo le conseguenze prodotte dalla violazione accertata e, talvolta, possono altresì indicare allo Stato l'adozione di misure di carattere generale, nel caso in cui la violazione della Convenzione EDU discenda da un problema strutturale interno¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Si rinvia al Capitolo IV per ulteriori approfondimenti sull'argomento con specifico riferimento agli effetti dell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU. In dottrina si vedano, M. CARTABIA, *La CEDU e l'ordinamento italiano: rapporti tra fonti, rapporti tra giurisdizioni*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *All'incrocio tra Costituzione e CEDU*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 7 e ss.; L. MONTANARI, *Giudici comuni e Corti sovranazionali: rapporti tra sistemi*, in P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA, *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Giappichelli, Torino 2003, p. 122 e ss.; ID., *I diritti dell'uomo nell'area europea tra fonti internazionali e fonti interne*, Giappichelli, Torino, 2001; O. POLLICINO, *Allargamento dell'Europa a est.*, cit.; V. SCIARABBA, *Tra Fonti e Corti*, cit.; A. STONE SWEET - H. KELLER, *The Reception of the ECHR in National Legal Orders*, Faculty Scholarship Series, Paper 89, 2008, http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/89, [data ultima consultazione 5 febbraio 2014].

¹⁷⁸ Per un'interessante comparazione degli effetti del controllo giurisdizionale operato dalla Corte EDU e dalla Corte di giustizia dell'UE negli ordinamenti degli Stati membri, si rinvia a S. BESSON, *European Human Rights, Supranational Judicial Review and Democracy*, in P. POPÉLIER, C. VAN DE HEYNINE, P. VAN NUFFEL (Eds.), *Human Rights Protection in the European Legal Order: The Interaction between the European and the National Courts*, Intersentia, Cambridge, 2011, pp. 97-145.

¹⁷⁹ Delle sentenze della Corte EDU e degli effetti da esse prodotte entro gli ordinamenti delle Parti contraenti si tratterà diffusamente nel corso della seconda parte dello studio. In argomento, in dottrina, si vedano: G. CATALDI, *Gli effetti delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo nel sistema della Convenzione*, in M. FRAGOLA (a cura di), *La cooperazione tra Corti in Europa nella tutela dei diritti dell'uomo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p. 51 e ss.; A. DRZEMCZEWSKI, *Art. 46*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, CEDAM, Padova, 2001, p. 23 e ss.; E. LAMARQUE, *Gli effetti delle sentenze della Corte europea secondo la Corte costituzionale italiana*, in M. FRAGOLA (a cura di), *La cooperazione tra Corti*, cit., p. 78; A. GUAZZAROTTI, *Applicazione immediata del "diritto vivente" CEDU e "diffusione" del sindacato sulle leggi*, in P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, cit., p. 399 e ss.; F. PALOMBINO, *Gli effetti della sentenza internazionale nei giudizi interni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, p. 52 e ss.; P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè Editore, Milano, 2004; P. PIRRONE, *Art. 46*, in B. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, CEDAM, Padova, 2012, p. 744 e ss.; B. RANDAZZO, *Nuovi sviluppi in tema di esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *I diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*, 2006, p. 11 e ss.; C. SEVERINO, *L'influenza della giurisprudenza delle Corti europee su quella dei giuridici nazionali per la protezione dei diritti fondamentali in Francia*, in P. FALZEA, A.

Più profondo e complesso è, invece, il legame esistente tra l'Unione e i suoi Stati membri. Schematicamente, per quanto concerne il rapporto tra le fonti, il diritto dell'Unione europea gode del primato sul diritto nazionale¹⁸⁰. I giudici degli Stati membri sono giudici «comuni» nell'applicazione del diritto dell'Unione, inclusa la Carta DFUE, e sono tenuti a garantirne il rispetto. Il rinvio pregiudiziale costituisce un formale strumento di contatto e coordinamento tra questi e la Corte di giustizia, il quale spartisce la funzione interpretativa, affidata a quest'ultima, da quella applicativa, propria del giudice nazionale¹⁸¹.

In virtù di quanto disposto all'art. 19 Trattato UE, la Corte di giustizia dell'Unione è l'organo cui è affidato in via esclusiva l'accertamento del rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati, quindi, anche in relazione alla materia dei diritti fondamentali. Per quanto attiene al rapporto tra essa e le Corti interne, è significativa la funzione svolta dal rinvio pregiudiziale, in considerazione degli effetti delle sentenze rese a tale titolo dalla Corte di giustizia¹⁸². Diversamente da quelle rese dalla Corte EDU, esse hanno un «effetto diretto e prevalente»¹⁸³: il giudice rimettente è tenuto a applicare la norma dell'Unione così come interpretata dalla Corte di giustizia, lasciando eventualmente inapplicata la norma interna contrastante¹⁸⁴. La Corte di giustizia, così, esercita anche un controllo di natura indiretta sulla conformità degli atti nazionali, rientranti nel campo d'applicazione del diritto dell'Unione, con quest'ultimo¹⁸⁵. Inoltre, la sentenza interpretativa, che normalmente ha efficacia *ex tunc*¹⁸⁶, proprio perché attinente a punti di diritto, ha effetti anche al di fuori del contesto

SPADARO, L. VENTURA (a cura di), *cit.*, p. 531 e ss.

¹⁸⁰ Il principio del primato, affermato e consolidato dalla Corte di giustizia a partire dalla sentenza *Costa c. Enel*, è altresì formalmente inserito alla Dichiarazione 17 allegata al Trattato di Lisbona. Essa ricorda che i Trattati e il diritto adottato dall'Unione sulla base di questi ultimi prevalgono sul diritto degli Stati membri alle condizioni stabilite dalla richiamata giurisprudenza. Al riguardo si vedano le osservazioni sviluppate nel corso del Capitolo I.

¹⁸¹ Sul punto si vedano le osservazioni della Corte di giustizia rese nel recente parere 1/09. Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *Parere 1/09*, 8 marzo 2011, in *Racc.* p. I-0113. In argomento si vedano, F.G. JACOBS, *The Role of National Courts and the European Court of Justice in Ensuring the Uniform Application of Community Law: A New Judicial Approach Needed?*, in *Studi in onore di Francesco Capotorti*, II, Giuffrè Editore, Milano, 1999, p. 175 e ss.

¹⁸² Anche del rinvio pregiudiziale si tratterà diffusamente nel corso dei Capitoli IV e V. Di seguito si dà conto soltanto degli elementi più rilevanti dello stesso nel rapporto tra l'Unione e gli Stati membri.

¹⁸³ Cfr. Corte costituzionale italiana, sentenza 23 aprile 1985, n. 113; sentenza 18 aprile 1991, n. 168; sentenza 13 luglio 2007, n. 284.

¹⁸⁴ Cfr. Corte di giustizia, Causa 52/76, *Benedetti*, 3 febbraio 1977, in *Racc.* p. 163; Causa C-224/97, *Ciola*, 29 aprile 1999, in *Racc.* p. I-2517.

¹⁸⁵ In argomento si vedano: M.E. BARTOLINI, *La competenza della Corte di giustizia ad interpretare il diritto nazionale modellato sulla normativa comunitaria*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2002, p. 311 e ss.; M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 1995; M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili costituzionali e istituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 178 e ss.; G. STROZZI, *La tutela dei diritti fondamentali tra diritto comunitario e ordinamenti degli Stati membri*, in *Scritti degli allievi in memoria di G. Barile*, CEDAM, Padova, 1995, p. 297 e ss.; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, VI Ed., CEDAM, Padova, 2010, p.347 e ss..

¹⁸⁶ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Cause riunite 127-128/79, *Salumi I*, 27 marzo 1980, in *Racc.* p. 1237; C-188/95, *Fantask*, 2 dicembre 1997, in *Racc.* p. I-6783; C-231/96, *Edis c. Ministero Finanze*, 15 settembre 1998, in *Racc.* p.I-4951; C-453/00, *Kühne & Heitz*, 13 gennaio 2004, in *Racc.* p. I-837. Eccezionalmente, la Corte di giustizia ha dichiarato l'efficacia *ex nunc* di alcune pronunce, facoltà

processuale dal quale è derivata: l'interpretazione della disposizione oggetto del rinvio ha effetti *erga omnes*, vincolando anche gli altri giudici e le amministrazioni nazionali degli Stati membri¹⁸⁷. Nel caso in cui dalla decisione risulti l'incompatibilità di una normativa nazionale con il diritto dell'Unione, lo Stato membro dovrà adottare le misure atte a conformare il proprio ordinamento alla sentenza e, eventualmente, risarcire i danni prodotti¹⁸⁸.

Nella ricostruzione del rapporto tra Stati membri e Unione europea appaiono così essenziali due aspetti: *i*) l'estensione dell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione nell'ordinamento degli Stati membri, da cui consegue la portata del controllo esercitato dalla Corte di giustizia; *ii*) il contenuto dei diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione. La determinazione di questi elementi, oggetto del paragrafo successivo, permette di comprendere altresì la complessità e la rilevanza del rapporto tra l'Unione europea e la Convenzione EDU.

La condivisione parziale della *membership* tra l'Unione e il Consiglio d'Europa, insieme allo sviluppo delle competenze e del sistema di tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione, rende le interazioni tra le fonti e tra le Corti in Europa un argomento tanto importante quanto delicato e articolato, con rilevanti ricadute, sia nei confronti del singolo, sia entro gli ordinamenti degli Stati membri. Nell'assicurare, con propri strumenti, il rispetto dei diritti fondamentali entro il medesimo spazio giuridico, può accadere che le due Corti europee si trovino ad affrontare casi di sovrapposizione di competenze materiali, la cui probabilità cresce con l'aumentare delle competenze affidate all'Unione dagli Stati membri. Di conseguenza, le relazioni instauratesi tra l'Unione e la Convenzione EDU, oltre ad articolarsi in un rapporto tra fonti giuridiche, si pongono, anche e soprattutto, come rapporti tra Corti¹⁸⁹.

Come autorevole dottrina ha sottolineato¹⁹⁰, pur essendovi una larga convergenza in

prevista dall'art. 264 Trattato FUE per le sole sentenze di annullamento. Così ad esempio, Corte di giustizia dell'UE, Causa C-112/83, *Société des produits de maïs*, 27 febbraio 1985, in *Racc.* p. 732; 33/84, *Fragd*, 22 maggio 1985, in *Racc.* p. 1605.

¹⁸⁷ Cfr. Corte di giustizia, Causa C-184/99, *Rudy Grzelczyk*, 20 settembre 2001, in *Racc.* p. I-6193.

¹⁸⁸ Cfr. Corte di giustizia, Cause riunite C-231-232-233/06, *Jonkman*, 21 giugno 2007, in *Racc.* p. I-5149, punti 36 e ss.

¹⁸⁹ Alle Corti è affidato il ruolo di definire il contenuto e la portata del diritto dei rispettivi sistemi di appartenenza; si vedano, rispettivamente, l'art. 19 Trattato UE e gli artt. 1 e 32 Convenzione EDU in base ai quali la giurisdizione della Corte EDU si estende su tutti gli individui sottoposti alla giurisdizione delle Parti contraenti ed è competente a conoscere di tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione EDU e dei suoi Protocolli. In argomento, U. VILLANI, *La cooperazione tra i giudici nazionali, la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in M. FRAGOLA (a cura di), *La cooperazione tra Corti in Europa nella tutela dei diritti dell'uomo*, cit., p. 1 e ss.

¹⁹⁰ Si esprime in termini di «convergence des valeurs» e «divergences dans la mise en œuvre» J.P. JACQUE, *Coexistence ou concurrence dans le domaine des droit de l'homme. Droit de l'Union Européenne et Convention européenne des droits de l'homme*, in L.S. ROSSI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali*, (cit.), pp.171-186. Nello stesso senso G. Strozzi, si esprime nei termini che seguono: «Il sistema convenzionale è percepito come distinto, alternativo, non tanto per i valori tutelati che in vario modo si riconoscono, si richiamano e si integrano a vicenda, ma per le garanzie azionabili e per la possibile diversa interpretazione dei diritti fondamentali alla luce delle rispettive esigenze [...]», Cfr. G. STROZZI, *Il sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali dopo Lisbona*, cit., p. 849. Ugualmente anche A. TIZZANO, *Alcune riflessioni sul contributo della Corte di giustizia allo sviluppo del sistema comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 161 ss.

ordine ai valori posti alla base di entrambi i sistemi¹⁹¹, non può essere totalmente escluso il rischio di divergenze interpretative nella fase dell'applicazione di tali valori. Riguardo all'Unione, come si è visto, occorre considerare le peculiarità di quest'ultima, vale a dire, la sua natura internazionale e gli obiettivi che non essa gli Stati membri intendono perseguire. Riprendendo le parole dell'avvocato generale Mengozzi, tali caratteristiche costituiscono «una sorta di identità costituzionale dell'Unione» che, pertanto, nell'interpretazione dei diritti deve essere considerata e rispettata¹⁹².

La conseguenza è che le due Corti europee, tra loro formalmente del tutto autonome, possano rendere una diversa interpretazione, in ordine al contenuto e ai limiti, di medesimi diritti. Secondo alcuni studiosi¹⁹³, la totale autonomia tra le due potrebbe condurre a interpretazioni tra loro incoerenti, dando luogo a situazioni ambigue, difficili da gestire per gli Stati membri e inconciliabili con il principio della certezza del diritto. Altri¹⁹⁴, invece, proprio in ragione della condivisione di valori e del dialogo già instauratosi a livello informale, reputano irrealistico l'insorgere di un conflitto tra le Corti europee atto a mettere a rischio la tenuta dei sistemi cui esse appartengono.

Pur adottando diversi orientamenti in ordine alla gravità e pericolosità che la mancanza di rapporti formali tra i sistemi può determinare, è diffusa la convinzione che sia opportuna una sistemazione dei rapporti tra essi¹⁹⁵. Le soluzioni paventate sono state

¹⁹¹ L'art. 2 Trattato UE richiama tra i valori fondanti dell'Unione il rispetto dei diritti umani; l'art. 6, paragrafo 1, Trattato UE ribadisce che l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti dalla Carta DFUE che, come si è visto, gode dello stesso *status* giuridico dei Trattati e contiene disposizioni di coordinamento materiale con la Convenzione EDU, infine, il paragrafo 3 dell'art. 6 Trattato UE dispone che i diritti in essa garantiti fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali. La tradizionale distinzione tra «Europa dei diritti» ed «Europa economica» fondata sui diversi obiettivi originariamente affidati al Consiglio d'Europa e alle Comunità europee appare, se non superata, di certo ben più sfumata. Scheeck parla in proposito di «integration through Human Rights». Cfr. L. SCHEECK, *The Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights*, cit., p. 837 e ss.

¹⁹² Cfr. P. MENGOZZI, *Les caractéristiques spécifiques de l'Union européenne dans la perspective de son adhésion à la CEDH*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2/2010, pp. 231-235.

¹⁹³ Così, in toni più o meno drammatici, si vedano: A. BULTRINI, *Il controllo degli atti comunitari nella giurisprudenza degli organi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Comunicazione e Studi dell'Università di Milano*, vol. XXI, 1997, p. 281 e ss.; O. DORD, *Systèmes juridiques nationaux et Cours européennes: de l'affrontement à la complémentarité?*, in 96 *Pouvoirs*, 2001, p. 5 e ss.; P. LÉGER, *La Corte di giustizia delle Comunità europee e i diritti fondamentali*, in *Temi Romana*, 2001, I, pp. 196-206; S.P. PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Jovene, Napoli, 2005, p. 42 e ss.; D. SPIELMANN, *Human Rights Case law in the Strasbourg and Luxembourg Courts: Conflicts, Inconsistencies, and Complementarities*, in P. ALSTON, M. BUSTELO, J. HEENAN (Eds.), *The EU and Human Rights*, OUP, 1999, p. 764 e ss.; G. ZAGREBELSKY, *Corti europee e corti nazionali*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Laterza, Roma/Bari, 2004, p. 539 e ss.

¹⁹⁴ Cfr. G.C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, A. VALLE GÁLVEZ, *Il Diritto Comunitario e le relazioni fra il Tribunale di giustizia delle Comunità Europee, il Tribunale Europeo di Diritti Umani e i Tribunali costituzionali nazionali*, in *Rivista di Diritto Comunitario Europeo*, 1/1997, p. 341 e ss.; J.P. PUISOCHET, *Entretien croisé des juges français*, in 96 *Pouvoirs*, 2001, p. 165 e ss.; G. STROZZI, *Il sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali dopo Lisbona*, cit., p. 849.

¹⁹⁵ Taluni, invece, hanno suggerito il mantenimento dell'attuale situazione, basata sull'autonoma collaborazione tra le Corti europee. Così, ad esempio, G. STROZZI, *Il sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali dopo Lisbona*, cit., p. 851; A. TIZZANO, *Les Cours européennes et l'adhésion de l'Union à la CEDH*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1/2011, p. 29 e ss.

molteplici e quasi tutte vertevano attorno all'instaurazione di forme di collegamento tra le due Corti. Le Parti interessate, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e del Protocollo 14 alla Convenzione EDU, hanno infine accolto quella dell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU.

Nei paragrafi che seguono si delinea l'attuale stato dei rapporti tra i due sistemi, mettendo in evidenza come le Corti europee abbiano sino ad ora gestito la mancanza di formali meccanismi di collegamento scongiurando, invero, i rischi paventati. A tal fine, in primo luogo, si assumerà la prospettiva dell'Unione europea e si provvederà a definire l'estensione dell'ambito d'applicazione dei diritti fondamentali garantiti in tale ordinamento giuridico. Quindi, si approfondirà l'attuale *status* della Convenzione EDU nel sistema delle fonti dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea e il rapporto definito tra questa e la Carta DFUE. Spostando l'angolo della visuale all'ordinamento della Convenzione EDU, si analizzerà come il diritto dell'Unione può essere attratto, ancorché indirettamente, entro il sindacato giurisdizionale della Corte EDU e quali paradigmi quest'ultima ha elaborato per gestire le conseguenti sovrapposizioni di competenze materiali che possono presentarsi, e si presentano, con la Corte di giustizia.

II. L'ambito d'applicazione dei diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea: i principi generali nella giurisprudenza della Corte di giustizia

Nel capitolo precedente, è stato ricordato il ruolo svolto dalla Corte di giustizia nell'elaborazione di un proprio catalogo di diritti fondamentali e nella progressiva definizione di un sistema di controllo del rispetto dei diritti fondamentali in seno all'Unione. Oltre ai principi generali da essa sviluppati in via giurisprudenziale, attualmente, concorrono a determinare il parametro di validità degli atti di diritto derivato dell'Unione e degli atti adottati dagli Stati membri entro tale ambito, la Carta DFUE e le rilevanti disposizioni dei Trattati. Per quanto attiene all'oggetto della ricerca, appare particolarmente rilevante soffermarsi sui principi generali in materia di diritti fondamentali e sulla Carta DFUE.

Con riferimento ai principi generali, si rende necessario definirne la portata e il conseguente sindacato della Corte di giustizia¹⁹⁶. Per quanto attiene alla soggezione

¹⁹⁶ Molti studiosi si sono interrogati su questa controversa questione, tra gli altri, si vedano: F.G. JACOBS, *The Protection of Human Rights in the Member States of the European Communities: The impact of the Case law of the Court of Justice*, in J. O'REILLY (Ed.), *Human Rights and Constitutional Law (Essay in Honour of Brian Walsh)*, The Round Hall Press, Dublin, 1992, pp. 243 e ss.; ID., *Human rights in the European Union: the role of the Court of Justice*, in 26 *European Law Review*, 4/2001, pp. 331-341; R. LAWSON, *Confusion and Conflict? Diverging Interpretation of the European Convention on Human Rights in Strasbourg and Luxembourg*, in R. LAWSON – M. DE BLOIS, (Eds), *The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe: Essays in Honour of Henry G. Schermers*, V. 3, 1994, p. 219 e ss. spec. p. 224; K. LENAERTS, *The Court of Justice of the European Union and the Protection of Fundamental Rights*, in XXX *Polish Yearbook of International Law*, 2011, pp. 79-106; N. NAPOLETANO, *La nozione di "campo d'applicazione del diritto comunitario" nell'ambito delle competenze della Corte di giustizia in tema di tutela dei diritti fondamentali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2004, p. 679 e ss.; J.

delle istituzioni dell'Unione al rispetto dei principi e al vaglio di legittimità della Corte di giustizia sugli atti di diritto derivato da esse adottati, non si presentano particolari problematiche, atteso che l'art. 19 Trattato UE affida esplicitamente ad essa tale funzione¹⁹⁷.

Più complessa, invece, risulta essere l'estensione del sindacato della Corte di giustizia sugli atti di diritto interno degli Stati membri. Essa, in proposito, affermò in termini perentori che un diritto fondamentale, allorché sia stato recepito nell'ordinamento dell'Unione in quanto principio generale, vincola, sia le istituzioni dell'Unione, sia gli organi nazionali¹⁹⁸. Di conseguenza, una misura interna incompatibile con tale principio deve ritenersi in contrasto con il diritto dell'Unione e può essere oggetto di vaglio della Corte di giustizia poiché, «entro l'ordinamento giuridico [dell'Unione], non possono essere consentite misure incompatibili con il rispetto dei diritti fondamentali¹⁹⁹».

Ciò posto, il controllo di compatibilità di un provvedimento interno rispetto a un diritto fondamentale garantito in qualità di principio generale entro l'ordinamento dell'Unione, può essere legittimamente esercitato dalla Corte di giustizia soltanto in presenza di un collegamento sufficiente tra il diritto dell'Unione e l'atto o la misura nazionale in questione. Essa, nel tempo, ha individuato detto legame utilizzando criteri che si discostano anche sensibilmente da quello, principale, delle competenze d'attribuzione. In base alla prassi giurisprudenziale, possono individuarsi quattro principali ipotesi.

La prima, meno problematica, attiene al caso in cui la misura interna lesiva di un diritto fondamentale rientra nel campo di competenza esclusiva dell'Unione, in cui essa ha già esercitato la propria competenza. Gli atti interni adottati in attuazione di un atto di diritto derivato o di una disposizione di diritto primario dell'Unione, ovvero, per assicurarne l'applicazione, devono essere conformi ai diritti fondamentali come riconosciuti dalla Corte di giustizia a titolo di principi generali²⁰⁰.

La Corte di giustizia esercitò per la prima volta il proprio controllo di compatibilità con i diritti protetti dalla Convenzione EDU, applicati in qualità di principi generali, nella decisione resa sul caso *Wachauf*²⁰¹. Essa si trovò a vagliare una misura adottata dal governo tedesco, in attuazione di un regolamento comunitario, concernente l'ammontare

TEMPLE LANG, *The Sphere in Which Member States are Obligated to Comply with the General Principles of Law and Community Fundamental Rights Principles*, in *Legal Issues of European Integration*, 1/1991, p. 23 e ss.; T. TRIDIMAS, *The General Principles of EU Law*, OUP, Oxford, II Ed., 2006, pp. 36-42.

¹⁹⁷ «Il rispetto dei diritti fondamentali costituisce un presupposto della legittimità degli atti comunitari» cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-52/02, *Rinke*, 9 settembre 2003, in *Racc.* p. I-8349, punto 26.

¹⁹⁸ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-260/89, *ERT*, 18 giugno 1991, in *Racc.* p. I-02925.

¹⁹⁹ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-260/89, *ERT*, *cit.*

²⁰⁰ Così, ad esempio, Corte di giustizia dell'UE, Causa 36/75, *Rutili*, 28 maggio 1975, in *Racc.* p. 1219; *Defrenne I*, Causa 43/75, 8 aprile 1976, in *Racc.* p. 455; Cause riunite 60-61/84, *Cinéthèque*, 11 luglio 1985, in *Racc.* p. 2605, punto 26.

²⁰¹ Corte di giustizia dell'UE, Causa 5/88, *Wachauf*, 13 luglio 1989, in *Racc.* p. 2609. Oltre ad essa, si vedano altresì le decisioni rese dalla Corte di giustizia nei casi: Causa 230/78, *Eridania*, 27 settembre 1979, in *Racc.* p. 2749, punto 31; Causa 77/81, *Zuckerfabrik Franken*, 18 febbraio 1982, in *Racc.* p. 681, punti 22-28; Cause riunite 201/85 e 202/85, *Klensch*, 25 novembre 1986, in *Racc.* p. 3477, punti 10 e 11; Causa C-292/97, *Karlsson*, 13 aprile 2000, in *Racc.* p. I-2737; Cause riunite C-20/00 e C-64/00, *Booker Aquaculture e Hydro Seafood*, 10 luglio 2003, in *Racc.* p. I-7411, punti 88-93.

dell'indennizzo in caso di esproprio²⁰². Il giudice comune investito del ricorso chiese alla Corte di giustizia di pronunciarsi in merito all'interpretazione della normativa comunitaria relativa ai quantitativi di latte. La decisione resa dalla stessa ricalcava la soluzione suggerita dall'Avvocato generale Jacobs²⁰³ nelle conclusioni presentate in merito, che appare significativo ricordare.

Egli, in primo luogo, chiariva che la determinazione degli interessi spettanti al proprietario e all'affittuario del fondo rientrava tra le competenze degli Stati membri, i quali, in ragione dei diversi sistemi giuridici nazionali, delle normative di attuazione e delle circostanze in cui versano i singoli produttori, potevano garantire il corretto equilibrio tra gli attori coinvolti. Ciò posto, l'Avvocato generale (richiamando quando disposto dalla Corte di giustizia nelle decisioni rese sulle cause riunite *Klensch e Secrétaire d'Etat*²⁰⁴) concludeva stabilendo che il divieto di discriminazione vincola del pari gli Stati membri quando danno attuazione all'organizzazione del mercato agricolo ed osta a che essi adottino provvedimenti nazionali di esecuzione, aventi l'effetto di creare una discriminazione tra produttori. Jacobs, precisamente, si spinse ad affermare che «gli Stati membri, quando danno esecuzione al diritto comunitario, debbono tenere in considerazione il principio del rispetto del diritto di proprietà il quale, come riconosciuto dalla Corte [...], è tutelato nell'ordinamento giuridico comunitario in modo conforme ai principi comuni alle Costituzioni degli Stati membri, principi che si ritrovano del pari nel primo Protocollo allegato alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo²⁰⁵». Gli Stati membri, quando agiscono in forza di competenze loro attribuite dal diritto dell'Unione «sono soggetti agli stessi obblighi cui sottostà il legislatore comunitario in tutti i casi in cui venga in considerazione il principio della tutela dei diritti fondamentali²⁰⁶». La Corte di giustizia, accogliendo tale soluzione, condivisa altresì da autorevole dottrina²⁰⁷, affermò che «le esigenze inerenti alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario²⁰⁸» vincolano, non soltanto le istituzioni dell'Unione, ma, altresì, «gli Stati membri quando essi danno esecuzione alle discipline comunitarie di cui trattasi²⁰⁹».

Il controllo della Corte di giustizia, inoltre, si estende agli atti nazionali adottati per trasporre il contenuto delle direttive entro i rispettivi ordinamenti, nonostante gli Stati membri godano di un'ampia discrezionalità nell'adempiere a tale obbligo²¹⁰. Al

²⁰² Nel caso di specie, la controversia oggetto della causa principale riguardava un affittuario di un fondo e le autorità tedesche e verteva, per l'appunto, sull'applicazione all'affittuario della disciplina sulla concessione di un'indennità per l'abbandono definitivo della produzione di latte.

²⁰³ Conclusioni presentate dall'Avvocato Generale F.G. Jacobs sul caso *Wachauf* il 27 aprile 1989.

²⁰⁴ Con esse la Corte di giustizia prescrisse che il divieto di discriminazioni, di cui all'allora art. 40, paragrafo 3 Trattato CE (attuale art. 46 Trattato FUE), riguarda tutti i provvedimenti relativi all'organizzazione comune dei mercati agricoli, indipendentemente dall'autorità che li avrebbe adottati. Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Cause riunite 201-202/85, *Klensch-Secrétaire d'Etat*, 25 novembre 1986, in *Racc.* p. 3477.

²⁰⁵ Cfr. punto 22 Conclusioni Avv. Gen. F.G. Jacobs, Causa C-55/88, *Wachauf*.

²⁰⁶ Cfr. punto 22 Conclusioni Avv. Gen. F.G. Jacobs, Causa C-55/88, *Wachauf*.

²⁰⁷ Così J.H.H. WEILER, *The European Court at a Crossroad: Community Human Rights and Member State Action*, in F. CAPOTORTI (Ed.), *Du droit international au droit de l'intégration (liber amicorum Pierre Pescatore)*, 1987, pp. 821-842.

²⁰⁸ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-55/88, *Wachauf*, punto 19.

²⁰⁹ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-55/88, *Wachauf*, punto 19.

²¹⁰ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa 222/84, *Johnston*, 15 maggio 1986, in *Racc.* p. 1607; Causa

riguardo, la Corte di giustizia ha chiarito che gli Stati membri, rinunciando alle loro competenze in determinati settori, hanno accettato di agire, in quegli ambiti, in maniera conforme al diritto dell'Unione. Di conseguenza, essa ritiene applicabili i principi generali in materia di diritti fondamentali e, quindi, attratti nella sua giurisdizione, i provvedimenti interni in questione, ancorché soltanto indirettamente collegati al diritto dell'Unione.

Parimenti, risultano soggetti al controllo di legittimità con i principi generali in materia di diritti fondamentali, i provvedimenti interni che, pur non avendo a oggetto l'attuazione di una norma di diritto dell'Unione, possono incidere comunque su un'area di esclusiva competenza dell'organizzazione. Ad esempio, allorché una misura nazionale di salvaguardia, pur ammessa dai Trattati, possa incidere sul perseguimento di una delle quattro libertà fondamentali garantite da essi garantite. In proposito, è utile ricordare le note decisioni rese sui casi *Schmidberger*²¹¹, *Karner*²¹² e *Omega*²¹³.

Nel primo caso, oggetto della decisione della Corte di giustizia era la compatibilità con il diritto dell'Unione dell'autorizzazione (implicitamente) resa dalle autorità austriache a un'associazione ambientalista al fine di consentire lo svolgimento di una manifestazione sull'autostrada del Brennero. La manifestazione comportò la chiusura totale per un certo numero di ore, tuttavia, benché ciò avesse limitato la libera circolazione tra due Stati membri, non fu considerato dalla Corte di giustizia alla stregua di una misura di effetto equivalente vietata dall'attuale art. 34 Trattato FUE, come, invece, sostenuto dalle ditte autotrasportatrici che avevano ricorso contro le autorità austriache innanzi al giudice nazionale. In particolare, la Corte di giustizia, precisando che gli Stati membri godono di un ampio margine di apprezzamento in materia di diritti fondamentali, statui che la scelta operata dalle autorità nazionali, di limitare temporaneamente la libera circolazione delle merci al fine di consentire ai manifestanti l'esercizio del loro diritto alla libertà di espressione e di riunione, appariva legittima e proporzionata all'obiettivo che con essa si intendeva perseguire. La tutela di interessi legittimi, quali la tutela dei diritti fondamentali, giustificava una restrizione al commercio intra-comunitario delle merci compatibile con i Trattati.

Ugualmente, nel caso *Omega*, era in questione la legittimità con i Trattati di un provvedimento nazionale che vietava un'attività economica consistente nello sfruttamento commerciale di giochi di simulazione di omicidi. La Corte di giustizia ammise la liceità del provvedimento in ragione del fine che con esso la Germania intendeva tutelare, ovvero la dignità umana, specificando, però, che tale conclusione dipendeva, non dal fatto che la Costituzione tedesca assicura ad essa una particolare protezione, bensì dalla tutela della dignità umana accordata dal diritto dell'Unione, in qualità di principio generale.

La Corte di giustizia ha qualificato il rispetto della dignità umana come un valore la cui protezione legittima una restrizione alla libera circolazione dei servizi. Anche in quel caso, essa ha riconosciuto agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nell'individuare i requisiti di necessità e proporzionalità delle disposizioni adottate in deroga alle libertà fondamentali, tuttavia, la loro necessità e ammissibilità deve essere

257/86, *Commissione c. Italia*, 21 giugno 1988, in *Racc.* p. 3249.

²¹¹ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-112/00, *Schmidberger*, 12 giugno 2003, in *Racc.* p. I-05659.

²¹² Corte di giustizia dell'UE, Causa C-72/02, *Karner*, 25 marzo 2004, in *Racc.* p. I-03025.

²¹³ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-36/02, *Omega*, 14 ottobre 2004, in *Racc.* p. I-09609.

valutata in base al principio di diritto dell'Unione.

Parimenti, nella successiva decisione resa sul caso *Karner*, la disposizione nazionale oggetto del rinvio, per motivi di tutela dei consumatori, vietava di indicare negli avvisi pubblicitari il fatto che la merce venduta provenisse da un fallimento, nei casi in cui la stessa non facesse più parte della massa fallimentare. La Corte di giustizia ha ritenuto che, oltre a non poter costituire una misura di effetto equivalente vietata dal Trattato²¹⁴, essa non poteva essere considerata neppure in contrasto con il diritto alla libertà d'espressione. Per giungere a tale conclusione, la Corte di giustizia si riferì ampiamente alla giurisprudenza resa dalla Corte EDU in ordine all'estensione del limite all'esercizio di tale diritto come disposto al paragrafo 2 dell'art. 10 Convenzione EDU e, considerando l'ampio margine discrezionale di cui godono gli Stati membri nel valutare la proporzionalità e la ragionevolezza di una limitazione della libertà d'espressione rispetto al perseguimento di altri fini, concluse con l'ammettere la compatibilità con i Trattati della disposizione nazionale.

Di contro, vanno escluse dal sindacato di legittimità della Corte di giustizia, almeno in linea di principio, le misure e le normative statali rimaste di competenza del legislatore nazionale. Così, ad esempio, nella sentenza relativa al caso *Kremzov*²¹⁵, la Corte di giustizia chiarì che, nonostante «ogni privazione di libertà è tale da ostacolare l'esercizio da parte dell'interessato del suo diritto alla libera circolazione, risulta dalla giurisprudenza della Corte che la prospettiva puramente ipotetica di un tale esercizio non presenta un nesso sufficiente con il diritto comunitario, tale da giustificare l'applicazione delle disposizioni comunitarie²¹⁶». Nel caso di specie, il ricorrente nella causa principale era un cittadino austriaco condannato per omicidio e detenzione illegale di arma da fuoco, in forza di disposizioni del diritto nazionale, non destinate a garantire l'osservanza di norme di diritto dell'Unione. La situazione del ricorrente non presentava elementi di collegamento con una qualsiasi delle situazioni considerate dal Trattato relative alla libera circolazione delle persone. Di conseguenza, la normativa nazionale applicata alla fattispecie della causa principale riguardava una situazione che esulava dal campo di applicazione del diritto comunitario. La mancanza di collegamento tra i fatti concreti e il diritto dell'Unione, insieme alla mera ipotesi dell'esercizio di una libertà fondamentale da parte del ricorrente, non permettono di attrarre la questione nel campo d'applicazione del diritto dell'Unione²¹⁷.

Anche nella decisione sul caso *Annibaldi*²¹⁸, la Corte di giustizia esclude l'esistenza di un collegamento tra la normativa nazionale in questione e il diritto dell'Unione atto a fare rientrare la prima nel campo d'applicazione di quest'ultimo. Nel caso di specie, si trattava di una legge regionale del Lazio con la quale, al fine di tutelare e valorizzare l'ambiente e i beni culturali del territorio interessato, veniva

²¹⁴ La misura colpiva in maniera indifferente sia la commercializzazione dei prodotti nazionali che quella di prodotti provenienti da altri Stati membri.

²¹⁵ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-229/95, *Kremzov*, 29 maggio 1995, in *Racc.* p. I-2629.

²¹⁶ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-229/95, *Kremzov, cit.*, punti 16-18.

²¹⁷ Parimenti, nell'ordinanza relativa al caso *Vajnai*, la Corte di giustizia esclude la presenza di qualunque collegamento tra il diritto dell'Unione e la normativa ungherese che vietava di indossare in pubblico stelle rosse a cinque punte. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-328/04, *Vajnai*, 6 ottobre 2005, in *Racc.* p. I-08577.

²¹⁸ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-309/96, *Annibaldi*, 18 dicembre 1997, in *Racc.* p. I-07493.

istituito un parco naturale-archeologico. Per effetto dell'applicazione di quest'ultima, al ricorrente della causa principale veniva negata l'autorizzazione ad impiantare un frutteto su una superficie di circa tre ettari situata nell'area del parco. Il ricorrente, impugnato tale diniego dinanzi alla Pretura di Roma, sostenne che la legge regionale in questione introduceva di fatto un esproprio senza indennizzo, in contrasto con le norme dell'allora Trattato CE relative alla libertà di stabilimento e all'organizzazione comune dei mercati agricoli, oltre che ai principi generali del diritto dell'Unione, specie quelli connessi alla tutela della proprietà. Al contrario, la Corte di giustizia, considerato il fine che la legge regionale si poneva, negò l'esistenza di alcun elemento atto a concludere che con essa lo Stato membro volesse dare attuazione a una disposizione del diritto dell'Unione nel settore agricolo, dell'ambiente o della cultura e, quindi, escluse di poter vagliare la legittimità della legge in questione con il diritto dell'Unione. In merito all'esproprio, la Corte di giustizia escluse, alla luce di quanto disposto all'art. 345 Trattato FUE (ex art. 222 TCE), che i provvedimenti concernenti l'organizzazione comune dei mercati agricoli potessero avere l'effetto di pregiudicare i regimi della proprietà agricola, dunque, anche in ordine a questo aspetto la legge regionale non riguardava un settore di competenza dell'Unione²¹⁹. Tuttavia, dalla decisione sembra emergere la possibilità di attrarre nel campo d'applicazione del diritto dell'Unione anche quelle normative nazionali che hanno l'effetto di incidere indirettamente sul funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati agricoli²²⁰. Da quanto stabilito, appare che tale effetto avrebbe potuto essere considerato dalla Corte di giustizia come il nesso sufficiente per vagliare la legge regionale in base al diritto dell'Unione.

Più problematica, invece, appare la terza ipotesi individuata dalla Corte di giustizia, in cui, il nesso tra competenze statali e competenze dell'Unione risulta soltanto indiretto o eventuale, vale a dire, laddove l'esercizio delle seconde può riflettersi nelle materie oggetto di competenza statale o, ancora, nel caso di materie rientranti nel settore della competenza concorrente, o quando una materia sia stata attribuita all'Unione ma essa non abbia ancora effettivamente provveduto alla regolamentazione totale della stessa. Così, ad esempio, nel caso *Defrenne II*²²¹, la Corte di giustizia escluse la possibilità di applicare il principio di non discriminazione tra lavoratori e lavoratrici in assenza di una disciplina comunitaria alla normativa interna in questione.

In via di principio, sembra che la Corte di giustizia escluda dal campo d'applicazione dei principi generali in materia di diritti umani, le normative o le misure che, pur riguardando materie di competenze concorrente dell'Unione, non siano adottate per dare attuazione al diritto dell'Unione. Tuttavia, da un'analisi più estesa della giurisprudenza rilevante, emerge un orientamento della Corte di giustizia volto a estendere l'applicazione dei principi in materia di diritti umani anche su norme nazionali relative a materie che riguardano un settore specifico del diritto dell'Unione o che rientrano nel campo d'applicazione dello stesso e possono produrre effetti transfrontalieri, anche soltanto potenziali.

Così, ad esempio, la Corte di giustizia nella decisione resa sul caso *ERT* stabilì

²¹⁹ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-309/96, *Annibaldi*, punto 23.

²²⁰ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-309/96, *Annibaldi*, punto 22.

²²¹ Corte di giustizia dell'UE, Causa 43/75, *Gabrielle Defrenne c. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, 8 aprile 1976, in *Racc.* p. 00455.

che gli atti e le misure di carattere nazionale rientranti «nel settore di applicazione del diritto dell'Unione»²²² sono attratte entro il suo sindacato giurisdizionale. Tale argomentazione, nel periodo in cui fu assunta, fu giudicata da parte della dottrina particolarmente generica e, potenzialmente, atta a far rientrare entro il controllo di legittimità operato dalla Corte di giustizia settori del diritto interno degli Stati membri. Segnatamente, taluni videro in ciò un tentativo della Corte di giustizia di estendere il campo di applicazione del diritto dell'Unione e, quindi, del proprio controllo giurisdizionale, in settori del diritto interno altrimenti estranei ad esso e al proprio vaglio²²³.

Nel caso di specie, il giudice rimettente chiese alla Corte di giustizia una pronuncia in ordine alla compatibilità con l'art. 10 Convenzione EDU della normativa nazionale che attribuiva a un unico operatore il monopolio della televisione nell'intero territorio dello Stato membro, giustificando tale scelta nella protezione di un interesse pubblico. Essa ritenne che tale normativa rientrasse nel campo d'applicazione del diritto comunitario, quindi, diede al giudice nazionale gli elementi per valutarne la compatibilità con il Trattato CE e con il principio generale concernente la libertà di espressione. In detta sede, la Corte di giustizia stabilì che tali giustificazioni, ancorché di natura extra-economica, rientravano nell'ambito del diritto dell'Unione e dovevano essere vagliate alla luce dei principi generali dello stesso. Nel caso di specie, del principio generale della libertà d'espressione di cui all'art. 10 Convenzione EDU²²⁴. Di contro, l'Avvocato generale Jacobs sostenne che gli atti adottati in deroga alle libertà fondamentali, laddove risultino giustificati dal diritto dell'Unione, non dovrebbero rientrare nell'ambito di quest'ultimo e sarebbero, quindi, esclusi dal controllo della Corte di giustizia. La loro validità avrebbe dovuto essere vagliata, invece, alla luce del diritto interno e, eventualmente, della Convenzione EDU. Egli osservava criticamente che, se gli Stati membri si fossero trovati vincolati a garantire lo *standard* di tutela dei diritti fondamentali assicurato nell'ambito dell'Unione ogni volta in cui avessero adottato

²²² Corte di giustizia dell'UE, Causa C-260/89, *ERT*, 18 giugno 1991, in *Racc.* p. I-02925, punti 41-44. Già in precedenza la Corte aveva adottato, ancorché implicitamente, lo stesso orientamento stabilendo che «La nozione di ordine pubblico nel contesto comunitario e, in specie, in quanto autorizza una deroga ai principi fondamentali della parità di trattamento e della libera circolazione dei lavoratori, va intesa in senso restrittivo, di guisa che la sua portata non può essere determinata unilateralmente da ciascuno Stato membro senza il controllo delle istituzioni comunitarie», Corte di giustizia dell'UE, sentenza *Rutili*, *cit.*, punto 27.

²²³ Al riguardo si vedano tra gli altri S. DOUGLAS-SCOTT, *A Tale of Two Courts*, *cit.*, p. 634; G. DI FEDERICO, *Fundamental Rights in EU: Legal Pluralism and Multi-Level Protection after the Lisbon Treaty?*, in G. DI FEDERICO (Ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, *cit.*, p. 19 e ss, spec. p. 29; P. GRAGL, *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, Hart Publishing, 2013, p. 56; A. TORRES PÉREZ, *Conflicts of Rights in the European Union.*, *cit.*, pp. 17 e ss.. In senso particolarmente critico si vedano altresì J. COPPEL, A. O'NEILL, *The European Court of Justice: Taking Rights Seriously?*, *cit.*, che definirono «offensivo» l'uso che la Corte di giustizia faceva della protezione dei diritti fondamentali nella sequenza di decisioni qui richiamate.

²²⁴ «In particolare, quando uno Stato membro invoca il combinato disposto degli artt. 56 e 66 per giustificare una normativa idonea a frapporre ostacolo all'esercizio della libera prestazione dei servizi, questa giustificazione, prevista dal diritto comunitario, deve essere interpretata alla luce dei principi generali del diritto e, in particolare, dei diritti fondamentali. In tal modo, la normativa nazionale considerata potrà fruire delle eccezioni previste dal combinato disposto degli artt. 56 e 66 solo se è conforme ai diritti fondamentali di cui la Corte garantisce il rispetto», Corte di giustizia dell'UE, sentenza *ERT*, *cit.*, punto 43.

misure in deroga ad esso per ragioni di salvaguardia (quali la salute o la morale pubblica), quest'ultimo avrebbe trovato applicazione in molti settori di tipica competenza statale²²⁵.

La Corte di giustizia, non delimitando con esattezza i confini della sfera d'applicazione del diritto dell'Unione, non escludeva la possibilità di adottare interpretazioni più o meno estese. Per tali ragioni, parte della dottrina criticò la Corte di giustizia vedendo in detto orientamento un tentativo di estendere il campo di applicazione del diritto dell'Unione e, quindi, del proprio controllo giurisdizionale, in settori del diritto interno altrimenti estranei ad esso e al proprio vaglio²²⁶.

Dalla successiva giurisprudenza risulta, invece, come la Corte di giustizia abbia inteso interpretare in maniera piuttosto ampia ed elastica il campo d'applicazione dei principi generali in materia di diritti fondamentali. Così, ad esempio, nella decisione resa sul caso *Carpenter*²²⁷, l'espulsione della moglie del ricorrente della causa principale, in ragione della violazione da parte di quest'ultima della legge nazionale sull'immigrazione, pur essendo una fattispecie rientrante nella competenza statale, veniva interpretata come un'illegittima restrizione all'esercizio della libera prestazione di servizi del ricorrente. Quest'ultimo conduceva un'attività in proprio nel Regno Unito e per la Corte di giustizia, l'espulsione della moglie (che tra l'altro si occupava dei figli avuti dal marito da una precedente relazione), avrebbe potuto costituire una restrizione del diritto al rispetto della vita privata e familiare, di cui all'art. 8 Convenzione EDU, sproporzionata rispetto al perseguimento del fine, legittimo, della salvaguardia dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza²²⁸.

Di converso, nella decisione resa sul caso *Grogan*²²⁹, il divieto imposto dall'Irlanda a soggetti privati di diffondere informazioni sull'identità e l'ubicazione di cliniche di un altro Stato membro in cui sono lecitamente praticate interruzioni volontarie della gravidanza, non veniva considerata una prestazione di servizi. Di conseguenza, il relativo divieto fu qualificato come una limitazione alla libertà di espressione e di informazione, la cui legittimità non poteva essere vagliata dalla Corte di giustizia in ragione dell'estraneità della normativa nazionale dall'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione²³⁰. In quella sede, tuttavia, la Corte di giustizia ritenne che

²²⁵ J. Weiler descrisse questo fenomeno come un'espressione della dottrina della *incorporation*, con la quale illustra anche l'origine americana di questo fenomeno, in relazione all'applicazione del XV emendamento della Costituzione degli Stati Uniti. Cfr. J.H.H. WEILER, *Il sistema comunitario europeo*, Il Mulino, Bologna, 1985, p. 135 e ss.

²²⁶ Al riguardo si vedano tra gli altri S. DOUGLAS-SCOTT, *A Tale of Two Courts*, cit., p. 634; G. DI FEDERICO, *Fundamental Rights in EU: Legal Pluralism and Multi-Level Protection after the Lisbon Treaty?*, in G. DI FEDERICO (Ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, cit., p. 19 e ss, spec. p. 29; P. GRAGL, *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, Hart Publishing, 2013, p. 56; A. TORRES PÉREZ, *Conflicts of Rights in the European Union.*, cit., pp. 17 e ss.. In senso particolarmente critico si vedano altresì J. COPPEL, A. O'NEILL, *The European Court of Justice: Taking Rights Seriously?*, cit., che definiscono «offensivo» l'uso che la Corte di giustizia fa della protezione dei diritti fondamentali nella sequenza di decisioni qui richiamate.

²²⁷ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-60/00, *Carpenter*, 11 luglio 2002, in *Racc.* p. I-06279.

²²⁸ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-60/00, *Carpenter*, punti 40-46. In commento si veda S. ACIERNO, *La sentenza Carpenter: i diritti fondamentali e i limiti all'ordinamento comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2002, p. 653 e ss.

²²⁹ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-159/90, *Grogan*, 4 ottobre 1991, in *Racc.* p. I-4685.

²³⁰ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-159/90, *Grogan*, punti 22-23.

l'interruzione della gravidanza per intervento medico, effettuata in conformità al diritto dello Stato in cui ha luogo, dovesse essere considerata alla stregua di un servizio ai sensi dell'*ex art.* 60 del Trattato CEE. Così facendo, una questione apparentemente estranea al diritto dell'Unione, come l'aborto, veniva attratta nell'ambito dello stesso per via dell'interpretazione del concetto di «servizio».

Conseguentemente, se a diffondere le informazioni fossero state direttamente le cliniche dell'altro Stato membro, la compatibilità della normativa nazionale in oggetto avrebbe potuto essere vagliata dalla Corte di giustizia in base alle disposizioni relative alla libera circolazione dei servizi, portando la stessa a doversi pronunciare in ordine alla compatibilità della disposizione della Costituzione irlandese, che tutelava la vita del nascituro vietando l'aborto²³¹, con il diritto dell'Unione.

Da queste decisioni emerge come, nonostante la Corte di giustizia abbia escluso esplicitamente gli atti nazionali non rientranti nell'ambito del diritto dell'Unione dal proprio sindacato giurisdizionale, il criterio basato sul principio delle competenze d'attribuzione non può essere sempre validamente applicato per definire quali materie risultino, in parte o del tutto, effettivamente estranee al diritto dell'Unione e, di conseguenza, quali atti adottati a livello nazionale siano da considerarsi sottratti al suo controllo²³². La Corte di giustizia, infatti, sembra andare a riconoscere nel principio di legalità²³³, come sviluppato entro il proprio ordinamento, il criterio da applicare al fine di attrarre entro il proprio sindacato giurisdizionale, gli atti e le misure di natura interna. In base ad esso, non possono ammettersi nel sistema giuridico integrato dell'Unione (di cui fanno parte, gli ordinamenti giuridici nazionali) atti, misure e prassi risultanti in contrasto con i principi fondanti dell'Unione²³⁴.

²³¹ L'art. 40, n. 3, terzo comma, della Costituzione irlandese recita: «Lo Stato riconosce il diritto alla vita del nascituro. Esso s' impegna a rispettare tale diritto nelle proprie leggi e, nella misura in cui ciò è realizzabile, a difenderlo e a farlo valere con le proprie leggi, tenendo nel debito conto l' uguale diritto della madre alla vita». In Irlanda l'aborto è sempre stato vietato (soltanto il 13 luglio 2013 è stato approvato dalla Camera alta «Protection of life During Pregnancy Bill» che se entrerà in vigore permetterà l'aborto in talune limitate circostanze) e, secondo la giurisprudenza dei giudici irlandesi (High Court, sentenza 19 dicembre 1986 e Supreme Court, sentenza 16 marzo 1988, *The Attorney General at the relation of the Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd/Open Door Counselling Ltd e Dublin Wellwoman Centre Ltd*, 1988 Irish Reports 593) tale disposizione deve essere interpretata nel senso che osta all'attività consistente nell'aiutare donne incinte che si trovano sul territorio irlandese a recarsi all'estero affinché sia ad esse ivi praticata un' interruzione della gravidanza.

²³² Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-260/89, *ERT*, punto 42 e, precedentemente, in Cause riunite 60-61/84, *Cinéthèque*, 11 luglio 1985, in *Racc.* p. 2605, punto 26; causa 12/86, *Demirel*, 30 settembre 1987, in *Racc.* p. 3719, punto 28.

²³³ Vedasi sul punto, G. STROZZI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale, cit.*, p. 234.

²³⁴ L'Avvocato generale Sharpston, nelle Conclusioni presentate sul caso *Bartsch*, ha indicato che «i principi generali di diritto comunitario, anche se fondamentali per il corretto funzionamento di tale diritto, non operano in astratto. Più in particolare, le misure nazionali possono essere valutate sulla base della loro conformità ai suddetti principi generali solo se si collocano nell'ambito di applicazione del diritto comunitario. Perché questo avvenga, è necessario che la disposizione di diritto nazionale di cui si tratta possa rientrare, in generale, in una delle tre seguenti categorie: *i*) deve trattarsi di una norma che attua il diritto comunitario (indipendentemente dal grado di discrezionalità lasciato agli Stati membri e dal fatto che la misura nazionale vada oltre quanto strettamente necessario per l'attuazione); *ii*) deve contenere un richiamo a deroghe ammesse dal diritto comunitario; *iii*) deve sotto altri aspetti rientrare nell'ambito del diritto comunitario perché

Detta tendenza appare confermata anche dalla significativa, recente, evoluzione dell'ambito di applicazione dei principi generali in materia di diritti fondamentali alle situazioni concernenti la cittadinanza europea²³⁵. In merito, giova ricordare la decisione resa dalla Corte di giustizia sul caso *Zambrano*²³⁶ in cui essa ha stabilito che anche le questioni concernenti la concessione e la revoca della cittadinanza, la cui disciplina spetta allo Stato membro, devono rispettare il diritto dell'Unione. Lo *status* di cittadino dell'Unione è stato individuato come il nesso sufficiente per estendere al caso concreto l'applicazione dei principi generali in materia di diritti fondamentali e per attrarre nella sua giurisdizione gli atti di diritto interno in questione²³⁷.

Il caso di specie, riguardava la situazione in cui versava un minore, figlio di cittadini extracomunitari ma in possesso della cittadinanza belga (poiché nato sul territorio del Belgio in cui vige il criterio dello *jus soli* per l'attribuzione della cittadinanza), quindi, altresì, dello *status* di cittadino europeo. Oggetto della causa principale era il diniego del rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro ai genitori del minore. La Corte di giustizia sottolineò come un provvedimento del genere – opposto a una persona, cittadina di uno Stato terzo, da parte dello Stato membro in cui risiedono i figli minorenni, cittadini di detto Stato membro e a carico del genitore – avrebbe l'effetto di privare questi ultimi del reale ed effettivo godimento dei diritti attribuiti loro dallo *status* di cittadini dell'Unione e risulta, quindi, incompatibile con il diritto dell'Unione, in particolare con l'art. 20 Trattato FUE²³⁸. Pertanto, in base a quanto disposto dall'art. 20 Trattato FUE, la Corte di giustizia ha stabilito che un cittadino dell'Unione non può essere oggetto (anche indirettamente) di misure interne che abbiano l'effetto di privarlo del godimento dei diritti a lui derivanti da tale *status*, a prescindere dall'esercizio da parte dello stesso del diritto alla libera circolazione o di altri diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione.

Come evidenziato in dottrina²³⁹, l'interpretazione data dalla Corte di giustizia al

alla situazione è applicabile una specifica norma sostanziale di diritto comunitario. Corte di giustizia dell'UE, causa C-427/06, *Bartsch*, conclusioni del 22 maggio 2008, in *Racc.* p. I-07245, punto 69.

²³⁵ Sul punto si vedano le interessanti osservazioni di G. STROZZI, *Il sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali dopo Lisbona*, cit., p. 846 e ss.

²³⁶ Corte di giustizia dell'UE, Causa 34/09, *Zambrano*, 8 marzo 2011, in *Racc.* p. I-01177, punti 41-45.

²³⁷ Nello stesso senso nella decisione resa sul caso *Rottman*, la Corte di giustizia ha stabilito che: «[Un provvedimento interno che ponga un cittadino dell'Unione] in una situazione idonea a cagionare il venir meno dello *status* di cittadino europeo e dei diritti ad esso correlati ricade, per sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell'Unione». Cfr. Corte di giustizia dell'Unione, Causa C-135/08, *Rottman*, 2 marzo 2010, in *Racc.* p. I-01449, punto 42.

²³⁸ Il divieto di soggiorno nei confronti del genitore, infatti, avrebbe costretto anche i figli ad abbandonare il territorio dell'Unione; ugualmente, la mancanza dei mezzi necessari a far fronte al mantenimento della famiglia, condurrebbe parimenti alla conseguenza che i figli si troverebbero costretti a abbandonare il territorio dell'Unione.

²³⁹ Sul punto e sulla sentenza *Zambrano* in generale si vedano: A. ADINOLFI, *Il diritto alla vita familiare nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2011, p. 9 e ss.; M.E. BARTOLONI, *Il caso Ruiz-Zambrano: la cittadinanza dell'Unione europea tra limiti per gli Stati membri e garanzie per i cittadini*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, pp. 652-657; C. BERNERI, *Le pronunce Zambrano e McCarthy: gli ultimi sviluppi giurisprudenziali sulle unioni familiari tra cittadini comunitari ed extracomunitari*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, pp. 696-699; V. BOILLET, *La détermination du champ d'application de l'Accord sur la libre circulation des personnes au regard de la jurisprudence de la Cour européenne de justice: les implications des arrêts Zambrano et McCarthy*, in *Aktuelle*

concetto di cittadinanza europea può avere l'effetto di superare i limiti materiali riconducibili al riparto delle competenze tra Unione e Stati membri, con la conseguenza che le controversie relative alla tutela dei diritti fondamentali dei soggetti in possesso della cittadinanza dell'Unione²⁴⁰, potrebbero rientrare nel sindacato giurisdizionale della

juristische Praxis, 2012, pp. 49-55; T. BOMBOIS, *La citoyenneté européenne appliquée aux situations purement internes: portée et enjeux des arrêts Zambrano et Mc Carthy*, in *Revue de jurisprudence de Liège*, 2011, pp. 1227-124; V. DI COMITE, *Il desiderio di vivere insieme e il mancato diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini europei statici alla luce del caso Dereci*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 474 e ss.; D. DITTERT, *Les droits des citoyens de l'Union: vers un statut détaché de tout élément transfrontalier*, in *Revue des affaires européennes*, 2011, pp. 223-229; D. GALLO, *La Corte di giustizia rompe il vaso di Pandora della cittadinanza europea*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, pp. 39-49; S. LORENZON, *Cittadinanza europea e principio di attribuzione delle competenze: l'integrazione europea alla prova del test di proporzionalità*, in *Dieci Casi sui Diritti in Europa: uno strumento didattico*, Il Mulino, Bologna, 2011, pp. 159-171; D. MARTIN, *De Zambrano à Dereci: Le citoyen européen, un être déprimé à la recherche de son identité*, in *Revue de droit du travail*, 2012, pp. 339-346; P. MENGOZZI, *La sentenza Zambrano: prodromi e conseguenze di una pronuncia inattesa*, in *Studi sull'integrazione europea*, 3/2011, pp. 417-432; ID., *Zambrano, An Unexpected Ruling*, in P. CARDONNEL, A. ROSAS, N. WAHL (Eds.), *Constitutionalizing the EU Judicial System, Essay in Honour of Pernilla Lindh*, OUP, Oxford, 2012, p. 233 e ss; L. MONTANARI, *Una nuova tappa nella definizione della portata della cittadinanza europea: alcune riflessioni sulle sentenze Ruiz Zambrano e McCarthy*, in *La Comunità internazionale*, 2011 pp. 433-446; I. OTTAVIANO, *La Corte di giustizia riconosce all'art. 20 un'autonoma portata attributiva di diritti al cittadino europeo*, in *Europa e diritto privato*, 2011, pp. 797-809; E. PAGANO, *Ricongiungimento familiare, cittadinanza e residenza: dal caso Zambrano al caso Dereci*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2012, pp. 467-475; R. PALLADINO, *Il diritto di soggiorno nel "proprio" Stato membro quale (nuovo) corollario della cittadinanza europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 331 e ss.; S. PLATON, *Le champ d'application des droits du citoyen européen après les arrêts Zambrano, Mc Carthy et Dereci e. a.*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2012, p. 11 e ss.; H. VAN EIJKEN, S.A. DE VRIES, *A New Route into the Promised Land? Being a European Citizen after Ruiz Zambrano*, in *36 European Law Review* 5/2011, pp. 704-721; P. VAN ELSUWEGE, *Shifting the Boundaries? European Union Citizenship and the Scope of Application of EU Law - Case No. C-34/09, Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi*, in *38 Legal Issues of Economic Integration* 3/2011, pp. 263-276; F. VECCHIO, *Il caso Ruiz Zambrano tra cittadinanza europea, discriminazioni a rovescio e nuove possibilità di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, pp. 1249-1251.

²⁴⁰ A conclusioni differenti sembrerebbe condurre la decisione resa dalla Corte di giustizia nel caso *McCarthy*, Causa C-434/09, 5 maggio 2011, in *Racc.* p. I-03375 in cui la Corte aveva stabilito che «la situazione di un cittadino dell'Unione che non abbia esercitato il diritto alla libera circolazione non può, per ciò solo, essere assimilabile a una situazione puramente interna» Punto 46. Tuttavia, come notato da G. Strozzi, *cit.*, benché il ricorrente godesse dello *status* di cittadino europeo, la misura nazionale contestata non produceva l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento dei diritti conferiti da tale *status*. Così letta, la decisione appare in linea con quella resa sul caso *Zambrano*, poiché la situazione non viene inclusa nell'ambito del diritto dell'Unione solo in ragione della mancanza di tale effetto. A favore di tale interpretazione rileva anche la decisione sul caso *Dereci* riguardante il diniego del rilascio del permesso di soggiorno a cittadini di Stati terzi che richiedevano il documento di ingresso per poter raggiungere dei loro familiari (mogli, figli), cittadini dell'Unione, che non avevano mai fatto uso del loro diritto alla libera circolazione e avevano sempre soggiornato nello Stato membro di cui possiedono la cittadinanza. Il caso si differenziava da *Zambrano* poiché i familiari cittadini dell'Unione non dipendevano dai cittadini degli Stati terzi per quanto riguardava il loro mantenimento. La Corte di giustizia, infatti, ha così escluso che «la mera circostanza che possa apparire auspicabile al cittadino di uno Stato membro, per ragioni economiche o per mantenere l'unità familiare nel territorio dell'Unione, che i suoi familiari (non cittadini di uno

Corte di giustizia e vagliate alla luce dei principi generali in materia di diritti fondamentali.

Le implicazioni di detta interpretazione, lette alla luce della giurisprudenza ripercorsa nelle pagine precedenti, potrebbero avere una portata considerevole: per quanto rileva ai fini della determinazione del campo d'applicazione del diritto dell'Unione, il criterio del principio delle competenze d'attribuzione appare essere meno utilizzato dalla Corte di giustizia, in luogo a criteri più elastici e funzionali che le permettono di estendere la sfera d'applicazione del diritto dell'Unione ed il suo controllo su situazioni che risultano riconducibili ad esso, così da poter garantire l'effetto utile del diritto dell'Unione, inclusi i principi generali in materia di diritti fondamentali.

Per quanto concerne il singolo, il possesso o meno della cittadinanza europea potrebbe tradursi in un diverso *standard* di garanzia del medesimo diritto. Ciò può avere implicazioni non trascurabili nel rapporto tra Stati membri e Unione. Ferma restando la facoltà in capo alle Corti costituzionali di invocare la dottrina dei controlimiti, in dottrina, il quadro che sembra delinarsi è ritenuto idoneo a creare una maggiore integrazione tra i diversi ordinamenti e tra i diversi sistemi di tutela dei diritti fondamentali, anche in considerazione delle tecniche di rinvio previsti tra questi, nonostante permanga la possibilità di applicare *standard* differenti a medesime fattispecie allorché l'una rientri nell'ambito del diritto dell'Unione e l'altra no²⁴¹.

III. (segue) L'ambito d'applicazione della Carta DFUE

La rilevanza giuridica della Carta DFUE è stata una questione dibattuta a lungo, a partire dal momento della sua redazione²⁴². Il Parlamento e la Commissione, così

Stato membro) possano soggiornare con lui nel territorio dell'Unione, non basta di per sé a far ritenere che il cittadino dell'Unione sia costretto ad abbandonare il territorio dell'Unione qualora un tale diritto non gli venga concesso». Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-256/11, *Dereci*, 15 novembre 2011, in *Racc.* p. 00000, punto 68.

²⁴¹ Sul punto sono interessanti le riflessioni di A. RUGGERI, *Sistema integrato di fonti e sistema integrato di interpretazioni, nella prospettiva di un'Europa unita*, in V. ONIDA, M. PEDRAZZA GORLERO (a cura di), *Corti costituzionali e Corti europee dopo il Trattato di Lisbona*, Edizioni Scientifiche, Napoli, 2010, pp. 25-65.

²⁴² Riguardo al valore giuridico della Carta DFUE prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la letteratura è ampissima, fra i molti, si vedano: R. ADAM, *Da Colonia a Nizza: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione – Introduzione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2000, p. 882 e ss.; F. BENOÎT-ROHMER (Ed.), *La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Actes des Journées d'études, Strasbourg 16-17 juin 2000*, in *Revue universelle des droits de l'homme*, 2000, p. 2 e ss.; J. BERING LIISBERG, *Does the EU Charter of Fundamental Rights threaten the supremacy of Community Law?*, in 38 *Common Market Law Review*, 2001, pp. 1171-1199; G. DE BURCA, *The drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights*, in 26 *European Law Review*, 2/2001, pp. 126-138; J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: quelle valeur ajoutée, quel venir?*, in *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, 2000, p. 674 e ss.; K. LENAERTS, E. DE SMIJTER, *A "Bill of Rights" for the European Union*, in 38 *Common Market Law Review*, 2001, pp. 273-300; M. LUGATO, *La rilevanza giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2002, p.1 e ss.; A. MANZELLA, P. MELOGRANI, E. PACIOTTI, S. RODOTÀ, *Riscrivere I diritti umani in Europa. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2001; M. PANEBIANCO, *Repertorio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè Editore,

come il Comitato delle Regioni ed il Comitato economico e sociale, si erano dichiarati a favore dell'attribuzione del valore giuridico vincolante alla Carta DFUE²⁴³ e la Commissione aveva altresì dichiarato di volersi attenere nell'adozione delle sue decisioni. All'indomani della sua pubblicazione, avvenuta a Nizza il 7 dicembre 2000, le istituzioni europee riconoscevano il valore simbolico e politico della Carta DFUE, soprattutto nel processo d'adozione di atti legislativi, tuttavia, la mancanza del carattere vincolante, rendeva incerto il valore giuridico della stessa.

Come sottolineato da Conforti²⁴⁴, equiparare la Carta DFUE a una mera dichiarazione di principi dal carattere esortativo (assimilabile ad un atto di *soft law*) appariva riduttivo, sia per la procedura di redazione, sia per il fatto che in sé trovavano espressione le esperienze delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani²⁴⁵. Ciononostante, non era ipotizzabile attribuirle una forza diversa fintanto che gli Stati membri non avessero deciso, a livello politico, di conferirle un'altra collocazione nel sistema delle fonti dell'ordinamento dell'Unione²⁴⁶. Nel sistema giurisdizionale, per altro, la Carta DFUE veniva utilizzata dalla Corte di giustizia e dall'ormai *ex* Tribunale di primo grado in maniera piuttosto sporadica e spesso succinta, alla stregua di una fonte di ispirazione per determinare il contenuto dei diritti fondamentali protetti dal diritto dell'Unione²⁴⁷.

Milano, 2001; A. RIZZO, *L'Unione europea e la Carta dei diritti fondamentali. Un rapporto ancora da definire*, in *La Comunità Internazionale*, 2001, p. 103 e ss.; L.S. ROSSI, (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2002; G. TELESE, *Dal Trattato di Amsterdam alla proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: recenti sviluppi nella codificazione dei diritti fondamentali in ambito comunitario*, in *Il Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, p. 100 e ss.; R. TONIATTI (a cura di), *Diritto, diritti e giurisdizione. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 2002; U. VILLANI, *I diritti fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e progetto di Costituzione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2004, p. 72 e ss.; M. WATHELET, *La Charte des droits fondamentaux: un bon pas dans une course qui reste longue*, in *Cahiers de droit européen*, 2000, p. 585 e ss.; C. ZANGHÌ, *La Carta dei diritti fondamentali*, in C. ZANGHÌ (a cura di), *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea verso una Costituzione europea*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 129-140.

²⁴³ Parlamento europeo, *Risoluzione A5-0064/2000 sull'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, 16 marzo 2000 e *Risoluzione B5-767/2000 sulla Carta dei diritti fondamentali*, 3 ottobre 2000. Commissione europea, *Comunicazione sulla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, COM(2000) 559 final, 13 settembre 2000 e *Comunicazione sulla natura della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, COM(2000) 664 final, 11 ottobre 2000.

²⁴⁴ Cfr. B. CONFORTI, *La Carta di diritti fondamentali dell'Unione europea e la Convenzione europea dei diritti umani*, in L.S. ROSSI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2002, p. 3.

²⁴⁵ Cfr. R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2001; O. LE BOT, *Charte de l'Union européenne et convention de sauvegarde des droits de l'homme: la coexistence de deux catalogues de droits fondamentaux*, in *Revue trimestrielle de droits de l'homme*, 2003, p. 781 e ss.

²⁴⁶ Cfr. A. ROSAS, H. KAILA, *L'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par la Cour de justice: un premier bilan*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1/2011, p. 1 e ss.

²⁴⁷ Nel periodo precedente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona sono stati soprattutto gli Avvocati Generali a invitare la Corte di giustizia a riferirsi alla Carta DFUE, spesso rimanendo inascoltati. Così, ad esempio, l'Avvocato Generale Tizzano, secondo il quale, il diritto alle ferie retribuite trovava conferma all'art. 31,2 Carta DFUE, la quale, pur non avendo efficacia vincolante autonoma, avendo la vocazione a fungere da sostanziale parametro di riferimento per tutti gli attori della scena comunitaria, forniva la più qualificata e definitiva conferma della natura di diritto fondamentale che

Dopo il fallimento del Trattato-Costituzione²⁴⁸, che prevedeva l'incorporazione della Carta DFUE e le attribuiva carattere vincolante, il catalogo di diritti ha acquisito tale forza soltanto con il Trattato di Lisbona che ha disposto, all'art. 6, paragrafo 1, Trattato UE, la sua formale equiparazione ai Trattati UE e FUE²⁴⁹. Se con esso, quindi, il valore giuridico è stato definitivamente chiarito, rimanevano ancora insolute talune questioni. In particolare, oltre all'esatta estensione del campo d'applicazione materiale del documento, risultava necessario definire il rapporto intercorrente tra questa e le altre fonti dell'ordinamento giuridico dell'Unione in materia di diritti fondamentali²⁵⁰.

riveste il diritto a un periodo di ferie retribuite. Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-173/99, *BECTU*, 26 giugno 2001, in *Racc.* p. I-4881. Un richiamo alla Carta DFUE da parte della Corte di giustizia UE, si è avuto, invece, nella sentenza sulla Causa C-341/05, *Laval*, 18 dicembre 2007. Altre volte, la Corte ha riconosciuto il carattere di per sé vincolante del catalogo in ragione dell'importanza ad esso attribuita dal legislatore comunitario laddove si è ad esso riferito nell'atto normativo rilevante nelle singole decisioni. Così, ad esempio, Causa C-540/03, *Parlamento c. Consiglio*, 27 giugno 2006, in *Racc.* p. I-5769; C-578/08, *Chakroun*, 2 marzo 2010, in *Racc.* p. I-01839. Soltanto nella decisione, resa appena circa tre mesi prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sulla Causa C-400/10 PPU, *Mc. B.*, 5 ottobre 2010, in *Racc.* p. I-08965, la Corte di giustizia ha accordato alla Carta DFUE la posizione di fonte primaria nella definizione dei principi di uguaglianza e non discriminazione.

²⁴⁸ Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 14 ottobre 2004, in *G.U.U.E.* C 310, del 16 dicembre 2004, p. 1.

²⁴⁹ Con riferimento all'equiparazione del valore della Carta DFUE a quello dei Trattati si vedano tra i molti: J. BAQUERO CRUZ, *What's Left of the Charter? Reflections on Law and Political Methodology*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, p. 101 e ss.; M.C. BARUFFI, *I diritti fondamentali nel Trattato di riforma*, in *Sud in Europa*, febbraio 2008, p. 26 e ss.; L. DANIELE, *Carta de diritti fondamentali dell'Unione europea e Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2008, p. 655 e ss.; D. DENMAN, *The Charter of fundamental rights*, in *European Human Rights Law Review*, 2010, p. 349 e ss.; O. POLLICINO, V. SCIARABBA, *La Carta di Nizza di oggi, tra "sdoganamento giurisprudenziale" e Trattato di Lisbona*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, p. 101 e ss.; J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, il Mulino, Bologna 2007, spec. p. 49 e ss. e p. 135 e ss.

²⁵⁰ In dottrina, riguardo al campo d'applicazione della Carta DFUE, si vedano tra i molti: L. BESSELINK, *The Member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter*, in 8 *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2001, pp. 68-80; J. BERING LISBERG, *Does the EU Charter of Fundamental Rights threaten the supremacy of Community Law?*, in 38 *Common Market Law Review*, 2001, pp. 1171-1199; P. CELLE, *Carta di Nizza e Trattato di Lisbona*, in D. CARPANI, *Diritti umani e società interculturale*, Centro Ed. Toscana, Firenze, 2010, pp. 85-90; L. DANIELE, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2008, p. 655 e ss.; J. KOKOTT – C. SOBotta, *The Charter of Fundamental Rights of the European Union after Lisbon*, EUI Working Paper n. 6, 2010; S. MONTALDO, *L'ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e il principio del ne bis in idem*, in 7 *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2/2013, pp. 574/580; A. MORICEAU, *Le Traité de Lisbonne et la Charte des droits fondamentaux*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2008, p. 361 e ss.; E. PAGANO, *Dalla Carta di Nizza alla Carta di Strasburgo dei diritti fondamentali*, in *Il Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, p. 94 e ss.; A. ROSAS – H. KAILA, *L'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par la Cour de justice: un premier bilan*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1/2011, p. 1 e ss.; M. SAFIAN, *Areas of Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union: Fields of Conflicts?*, EUI Working Papers n. 22, 2012; V. SCIARABBA, *Tra Fonti e Corti*, CEDAM, Padova, 2008, pp. 139-190; D. SINOU, *La Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne dans la perspective du Traité de Lisbonne*, in *Politeia*, 13, printemps 2008, pp. 387-404; G. STROZZI, *Il sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali dopo Lisbona*, cit.; A.M. WIDMANN, *Article 53: Undermining the Impact of the Charter of Fundamental Rights*, in 8 *Columbia Journal of European Law*, 2002, p. 342 e ss.; J. ZILLER, *Il*

Una prima rilevante indicazione circa il campo d'applicazione della Carta DFUE è data dall'ultima frase del paragrafo 1 dell'art. 6 Trattato UE, a norma del quale, la Carta DFUE «non estend[e] in alcun modo le competenze dell'Unione definite dai Trattati». L'art. 51, paragrafo 1, Carta DFUE, specificamente, prescrive che «le disposizioni della [...] Carta si applicano alle istituzioni, organi, organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione». In maniera quasi ridondante, il paragrafo successivo ribadisce che la Carta DFUE «non estende l'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai Trattati». Come si è visto con riferimento ai principi generali, il tema della garanzia dei diritti fondamentali si intreccia a quello delle competenze dell'Unione. Le richiamate disposizioni chiariscono esplicitamente che la proclamazione di un catalogo di diritti fondamentali non può avere l'effetto di estendere le competenze dell'Unione su materie ad essa estranee²⁵¹, precludendo esplicitamente la possibilità di estendere all'Unione, attraverso la Carta DFUE, una competenza generale in materia di diritti fondamentali²⁵². Invero, da un'interpretazione letterale dell'art. 51 Carta DFUE, il campo d'applicazione del catalogo sembra strettamente correlato al principio delle competenze d'attribuzione e del principio di sussidiarietà. Tuttavia, al fine di comprendere la portata dalla Carta

nuovo Trattato europeo, il Mulino, Bologna, 2008.

²⁵¹ Si temeva che l'esistenza della Carta DFUE avrebbe potuto legittimare azioni dell'Unione in campi non rientranti nelle competenze dell'Unione purché condotte nel rispetto della stessa; secondariamente, si considerava altresì la circostanza per cui l'effettività dei diritti enunciati nel catalogo per essere assicurata necessita anche dell'adozione di misure positive d'attuazione e non soltanto della possibilità di adire vie giudiziarie. L'ultima frase del primo paragrafo dell'art. 51 Carta DFUE, infatti, enuncia che i soggetti cui si applicano le disposizioni della Carta «rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze». M. CARTABIA, nell'analisi della disposizione in oggetto, ha sottolineato come questa sia una problematica tipica degli ordinamenti federali nei quali, spesso, si è riscontrata una certa resistenza da parte degli Stati federati ad adottare un catalogo di diritti fondamentali a livello federale proprio per il timore che con esso potesse essere legittimata un'espansione delle competenze della federazione. Nelle versioni originarie della Costituzione degli USA, del Canada e della Svizzera, ad esempio, non erano contenute carte dei diritti fondamentali a livello federale. Cfr. M. CARTABIA, *Articolo 51*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti.*, cit. p. 349.

²⁵² Dette disposizioni, insieme con la Dichiarazione 1 allegata al Trattato di Lisbona, cristallizzano quanto già espresso dalla Corte di giustizia nel parere 2/94 in cui veniva esplicitamente affermata la mancanza di una competenza generale dell'allora Comunità europea in materia di diritti fondamentali. Il paragrafo 2 dell'art. 2 Trattato UE, laddove enuncia che l'Unione aderisce alla Convenzione EDU, attribuisce ad essa soltanto la competenza necessaria per concludere detto accordo ma non modifica l'estensione della competenza generale relativa ai diritti umani in capo all'Unione. In questo senso si veda anche la sentenza della Corte di giustizia sul caso *Grant* in cui aveva affermato: «benché il rispetto dei diritti fondamentali [...] costituisca un presupposto della legittimità degli atti comunitari, tali diritti non possono di per sé comportare un ampliamento dell'ambito d'applicazione delle disposizioni del Trattato oltre i poteri della Comunità», Cfr. Corte di giustizia dell'UE, causa C-249/96, *Grant*, 17 febbraio 1998, in *Racc.* p. I-621.

Circa l'attribuzione della competenza all'Unione per adottare una politica in materia di diritti umani si vedano, tra gli altri, P. ALSTON, J.H.H. WEILER, *An European Union human rights policy*, in P. ALSTON, M. BUSTELO, J. HEENAN (Eds.), *The EU and human rights*, OUP, Oxford, 1999, p. 9 e ss.; A. VON BOGDANDY, *The European Union as a Human Rights and the Core of the European Union*, in *37 Common Market Law Review*, 2000, pp. 1307-1338; M. CARTABIA, *Articolo 51*, cit., p. 351.

DFUE, occorre considerare altresì quanto esposto nelle Spiegazioni ad essa allegate e la prima rilevante giurisprudenza resa dalla Corte di giustizia.

Rispetto alle istituzioni e agli organi dell'Unione, il dato testuale non presenta particolari dubbi interpretativi: la Carta DFUE ha come obiettivo principale l'assoggettamento di questi al rispetto dei diritti fondamentali in essa garantiti. Diversamente, il dovere in capo agli Stati membri di assicurare il rispetto della Carta DFUE «nell'attuazione del diritto dell'Unione» può essere fonte di talune incertezze.

Inoltre, si è posta la questione di stabilire se l'ambito d'applicazione della Carta DFUE debba ritenersi coincidente con quello dei principi generali del diritto o se, invece, ad essa dovrebbe essere accordato un autonomo campo d'applicazione²⁵³. Sul punto, le Spiegazioni²⁵⁴, alle quali occorre riferirsi nell'interpretare la stessa²⁵⁵, richiamano le decisioni *Wachauf* e *ERT* rese in merito all'applicabilità dei principi generali. Esse, quindi, ammettono la possibilità di considerare in termini piuttosto estensivi la nozione di «ambito d'applicazione» della Carta DFUE, ricomprendendo sia le situazioni in cui lo Stato membro è agente dell'Unione, sia i casi relativi a atti di diritto interno che derogano ad una delle quattro libertà fondamentali.

Tuttavia, le Spiegazioni non risolvono tutte le questioni in ordine all'applicazione *ratione materiae* della Carta DFUE. Come si è visto al paragrafo precedente, la Corte di giustizia, adottando un approccio flessibile, ha teso ad estendere la portata dei principi generali in materia di diritti umani anche a situazioni collegate soltanto indirettamente al

²⁵³ Il campo d'applicazione della Carta DFUE è una questione dibattuta in dottrina. Tra i tanti contributi, si rinvia a: L. BESSELINK, *The Member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter*, in 8 *Maastricht Journal of European & Comparative Law*, 2001, p. 68 e ss.; A. EGGER, *EU-Fundamental Rights in the National Legal Order: The Obligations of Member States Revisited*, in 25 *Yearbook of European Law*, 2006, p. 515 e ss.; Q.C. LORD GOLDSMITH, *A Charter of Rights, Freedoms and Principles*, in 38 *Common Market Law Review*, 2001, pp. 1201-1216; J.P. JACQUÉ, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: aspects juridiques généraux*, in 14 *Revue européenne de droit publique*, 1/2002, p. 107 e ss.; A. EGGER, *EU-Fundamental Rights in the National Legal Order: The Obligations of Member States Revisited*, in 25 *Yearbook of European Law*, 2006, p. 515 e ss.; J. KOKOTT, C. SOBotta, *The Charter of Fundamental Rights of the European Union after Lisbon*, EUI Working Paper n. 6, 2010; K. LENAERTS, *The Court of Justice of the European Union and the Protection of Fundamental Rights*, in XXX *Polish Yearbook of International Law*, 2011, pp. 79-106; K. LENAERTS, J.A. GUTIÉRREZ-FONS, *The constitutional allocation of powers and general principles of EU law*, in 47 *Common Market Law Review*, 2010, p. 1629 e ss.; S. MONTALDO, *L'ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e il principio del ne bis in idem*, in 7 *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2/2013, pp. 574-580; N. PARISI, *Funzione e ruolo della Carta dei diritti fondamentali nel sistema delle fonti alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 3/2009, pp. 653-678; A. ROSAS, H. KAILA, *L'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par la Cour de justice*, cit.; L.S. ROSSI, (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali. Carta dei diritti UE e standards internazionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011; M. SAFJAN, *Areas of Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union: Fields of Conflicts?*, EUI Working Papers n. 22, 2012; A. TORRES PÉRES, *La Dimensión Estructural de la Carte de Derechos Fundamentales de la Unión Européenne. Relaciones Verticales y Cláusulas Horizontales*, in 67 *Revista Vasca de Administración Pública*, 253, 2003, pp. 276-281; T. TRIDIMAS, *The General Principles of EU Law*, 2a Ed., OUP, Oxford, 2006, p. 363.

²⁵⁴ Si vedano le *Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali*, in *G.U.U.E.*, n. 303 del 14 dicembre 2007, p. 17. In argomento si veda: V. SCIARABBA, *Le "spiegazioni" della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, p. 59 e ss.

²⁵⁵ Cfr. art. 52, paragrafo 7, Carta DFUE.

diritto dell'Unione. Le Spiegazioni non si riferiscono esplicitamente alle decisioni in cui la Corte di giustizia ha utilizzato tali criteri. Stante il carattere non vincolante delle stesse, in dottrina sono state espresse posizioni, sia a favore di un'interpretazione restrittiva²⁵⁶, sia estensiva dell'art. 51 paragrafo 1, Carta DFUE²⁵⁷.

La Corte di giustizia, pur non avendo ancora chiarito definitivamente la questione, tende ad avvalorare questa seconda lettura, ammettendo l'applicabilità della Carta DFUE a fattispecie che presentano anche un elemento di collegamento con il diritto dell'Unione²⁵⁸. Al proposito giova richiamare brevemente alcune pronunce in cui essa, pur senza fornire un'espressa interpretazione dell'art. 51 paragrafo 1 della Carta DFUE, ha adottato taluni criteri per determinare la portata dei diritti in essa garantiti sul diritto interno.

Al proposito, conviene ricordare la decisione resa sul caso *DEB*²⁵⁹, con cui, la Corte di giustizia, adita in via pregiudiziale, ha esteso l'applicazione dell'art. 47 Carta DFUE (che disciplina il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo) alla legge tedesca sulle spese di giustizia e alle disposizioni del Codice civile tedesco relative alle condizioni per l'accesso al gratuito patrocinio, individuando nel rispetto del principio di effettività il nesso necessario per attrarre dette normative nel campo d'applicazione della Carta DFUE. La ricorrente della causa principale, una società di diritto tedesco, intendeva ottenere un risarcimento per i danni subiti in conseguenza della tardiva attuazione da parte della Germania di talune direttive. Tuttavia, non disponendo della liquidità necessaria per sostenere anticipatamente le spese giudiziali (richieste a tutti coloro che intendano promuovere un'azione civile), né possedendo i requisiti per poter essere assistita gratuitamente da un avvocato, le risultava di fatto impossibile agire in giudizio contro lo Stato membro. Il giudice comune investito del ricorso, ha rimesso alla Corte di giustizia un quesito in ordine alla compatibilità della suddetta normativa con il principio della tutela giurisdizionale effettiva, in quanto principio generale del diritto dell'Unione. La Corte di giustizia, riformulato il quesito, ne ha valutato la legittimità in base all'art. 47 Carta DFUE, benché la normativa in questione attenesse ad una disciplina estranea al diritto dell'Unione. La Corte di giustizia individua, così, il nesso atto ad attrarre entro l'ambito d'applicazione della Carta DFUE la normativa controversa nella garanzia del principio di effettività del diritto dell'Unione che potrebbe venire meno per l'effetto combinato delle due disposizioni nazionali²⁶⁰. Nelle conclusioni presentate

²⁵⁶ Al riguardo, dall'interpretazione letterale dell'art. 51, paragrafo 1 Carta DFUE, M. Cartabia aveva ipotizzato che la Carta DFUE recepisce una versione piuttosto restrittiva della dottrina dell'*incorporation*, meno invasiva rispetto all'originaria versione giurisprudenziale. Cfr. M. CARTABIA, *Articolo 51*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Il Mulino, 2001, p. 348.

²⁵⁷ Si sono espressi a favore di un'interpretazione flessibile dell'art. 51, paragrafo 1 Carta DFUE: J. KOKOTT, C. SOBOTTA, *The Charter of Fundamental Rights of the European Union after Lisbon*, EUI Working Paper n. 6, 2010.

²⁵⁸ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Ordinanza C-339/10, *Asparuhov*, 12 novembre 2010, in *Racc.* p. I-11465; Ordinanza C-457/09, *Chartry*, 1 marzo 2011, in *Racc.* p. I-00819.

²⁵⁹ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-279/09, *DEB*, 22 dicembre 2010, in *Racc.* p. I-13849.

²⁶⁰ La tutela giurisdizionale effettiva consiste nel garantire ai singoli la possibilità di far valere i diritti loro conferiti dal diritto dell'Unione. Di conseguenza, questi devono poter ricorrere ad un giudice nazionale per esercitare il diritto al risarcimento, declinazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva, qualora si ritengano lese da una violazione del diritto dell'Unione anche da parte dello Stato.

dall'Avvocato generale Mengozzi, si legge al riguardo che, in tal modo, gli Stati membri garantiscono la piena efficacia del diritto dell'Unione e assicurano la tutela dei diritti che lo stesso attribuisce ai singoli. La determinazione dei giudici competenti e delle condizioni formali e sostanziali per far valere il principio della responsabilità dello Stato membro per la violazione del diritto dell'Unione rientra nelle competenze interne. Tuttavia, dalla decisione della Corte di giustizia, emerge come lo Stato membro, pur godendo dell'autonomia procedurale e giurisdizionale, nell'esercizio di tale competenza, deve assicurare il rispetto del principio di effettività, come disposto dall'art. 47 Carta DFUE e, in generale, del principio dell'effetto utile²⁶¹.

In altre decisioni, invece, la Corte di giustizia ha esteso alla Carta DFUE il criterio adottato per definire l'ambito d'applicazione dei principi generali, al fine di attrarre nella sfera d'applicazione della Carta DFUE gli atti interni la cui adozione o applicazione incida concretamente sul conseguimento degli obiettivi dell'Unione o ne condividano la sfera operativa, pur non essendo stati adottati per dare applicazione al diritto dell'Unione.

Così, ad esempio, nel caso *N.S.*²⁶², riguardante il sistema comune europeo in materia d'asilo, la Corte di giustizia ha chiarito che le decisioni adottate dallo Stato membro sulla base del regolamento 343/2003²⁶³, rientrano nell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione e, quindi, della Carta DFUE, anche quando sono adottate autonomamente dagli Stati membri, nell'esercizio di un loro potere discrezionale. L'art. 3, comma 2, dell'atto suddetto, infatti, introduceva la c.d. clausola di sovranità, in base alla quale ciascuno Stato membro può esaminare una domanda d'asilo presentata da un cittadino di uno Stato terzo, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri generali stabiliti dallo stesso atto. La Corte di giustizia ha chiarito che il potere discrezionale riconosciuto agli Stati membri dalla disposizione richiamata fa parte integrante del sistema europeo comune di asilo previsto dal Trattato FUE. La discrezionalità lasciata agli Stati membri, pertanto, deve essere esercitata nel rispetto delle altre disposizioni di detto regolamento. Come stabilito dalla Corte di giustizia, infatti, allorché lo Stato membro decide di esaminare la domanda d'asilo diventa esso stesso lo Stato membro competente in base alle previsioni del regolamento in oggetto e, di conseguenza, costituisce un elemento del sistema europeo comune di asilo. Pertanto, tale potere discrezionale deve essere ritenuto una forma di attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 51, paragrafo 1 Carta DFUE.

Nella decisione *N.S.*, quindi, la Corte di giustizia accoglie un'interpretazione estesa della nozione di «portata del diritto dell'Unione», volta a ricomprendere anche gli atti adottati dagli Stati membri su autorizzazione del regolamento in oggetto, benché complementari a quest'ultimo. L'estensione del campo d'applicazione della Carta DFUE appare fondarsi proprio sul collegamento funzionale esistente tra i diversi atti²⁶⁴.

²⁶¹ Cfr. Conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi, Causa C-279/09, *DEB*, presentate il 2 settembre 2010, punti 42 e ss.

²⁶² Corte di giustizia dell'UE, Cause riunite C-411/10 e 493/10, *N.S.*, 21 dicembre 2011, non ancora pubblicata in *Racc.*

²⁶³ Consiglio, Regolamento CE 343/2003 del 18 Febbraio 2003 che stabilisce i criteri e i meccanismi per determinare quale Stato membro è competente ad esaminare le domande d'asilo, in *G.U.U.E.* L50/1 (2003). Il Regolamento è stato sostituito e rifiuto nel Regolamento UE n. 604/2013 del 26 giugno 2013, entrato in vigore in gennaio 2014, in *G.U.U.E.* L 180/31.

²⁶⁴ Non si può trascurare nel valutare la scelta operata dalla Corte di giustizia in ordine all'estensione

Per una prima esplicita interpretazione dell'art. 51, paragrafo 1 Carta DFUE si è dovuto attendere sino alla decisione resa sul caso *Aklagaren*²⁶⁵. Con essa appare suffragato l'orientamento della Corte di giustizia, desunto dall'analisi delle pronunce ivi richiamate, volto a attribuire un campo d'applicazione alla Carta DFUE tendenzialmente esteso. In detta decisione, la Corte di giustizia si è discostata dalle Conclusioni dell'Avvocato generale Cruz Villalón che suggeriva di dichiararsi incompetente. Secondo quest'ultimo, l'art. 51, paragrafo 1, Carta DFUE dispone una clausola tendenzialmente aperta il cui significato andrebbe definito non semplicemente nella coincidenza sostanziale tra materie disciplinate e scopi perseguiti dalla normativa nazionale e dal diritto dell'Unione, ma sulla base di un «rilevante e specifico interesse dell'ordinamento dell'Unione di attrarre a sé il controllo del rispetto dei diritti fondamentali da parte dello Stato membro» che, nel caso di specie, non sarebbe riscontrabile²⁶⁶. Le questioni pregiudiziali poste alla Corte di giustizia erano sorte nell'ambito di un procedimento penale a carico del signor Fransson, al quale veniva contestato il reato di frode fiscale aggravata. Secondo le autorità svedesi, l'imputato aveva commesso irregolarità nelle dichiarazioni dei redditi relative ad alcuni esercizi, pregiudicando la riscossione dell'imposta sul reddito e dell'imposta sul valore aggiunto. Poiché l'amministrazione tributaria svedese aveva già comminato all'imputato alcune sanzioni pecuniarie, il tribunale svedese adito si interrogava circa la compatibilità con l'art. 50 Carta DFUE della normativa nazionale che permette l'avvio di un procedimento penale nei confronti di un soggetto già destinatario di una sanzione qualificata nell'ordinamento nazionale come misura amministrativa.

La Corte di giustizia, dopo aver ribadito quanto disposto agli artt. 6, paragrafo 1,

del diritto dell'UE, il fatto che, pochi mesi prima, si era pronunciata su un fatto analogo a quello che aveva originato il procedimento principale nel caso *N.S.*, la Corte EDU, con la decisione sul caso *M.S.S.*. Per un commento alla decisione si rinvia a: J. BUCKLEY, *NS v Secretary of State for the Home Department (C-411/10)*, in *European Human Rights Law Review*, 2012, pp. 208-210; C. COSTELLO, *Dublin-case NS/ME: Finally, an end to blind trust across the EU?*, in *Asiel en Migrantenrecht*, 2012, pp. 83-92; M. DEN HEIJER, *Joined Cases C-411 & 493/10, N.S. v. Secretary of State for the Home Department and M.E. and Others v. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 21 December 2011*, in *49 Common Market Law Review*, 2012 p.1735-1753; F. GAZIN, *Du bon emploi du règlement «Dublin II» sur la détermination de l'État européen responsable d'une demande d'asile: quand l'affaire NS du 21 décembre 2011 remet à l'honneur les valeurs européennes essentielles...*, in *Europe Mai Études*, 3/2012, pp. 9-12; L. GRASSO, *Rispetto dei diritti fondamentali di richiedenti asilo ed operatività della sovereignty clause del regolamento Dublino II*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2012, pp. 733-739; A. MATTERA, *Droits fondamentaux, principes et valeurs de l'Union européenne*, in *Revue du droit de l'Union européenne* 1/2012, pp. 121-134; J. LAFFRANQUE, *Who has the Last Word on the Protection of Human Rights in Europe?*, in *XIX Juridica International: Law Review University of Tartu*, 2012, pp. 117-134; G. MELLON, *The Charter of Fundamental Rights and the Dublin Convention: An Analysis of N.S. v. Secretary of State for the Home Department (C-411/10)*, in *European Public Law*, 2012 pp. 655-663; G. MORGESE, *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronuncia della Corte di giustizia nel caso N.S. e altri*, in *Studi sull'integrazione europea*, 1/2012, pp. 147-162.

²⁶⁵ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-617/10, *Aklagaren*, 26 febbraio 2013, non ancora pubblicata in *Racc.*

²⁶⁶ Cfr. Conclusioni dell'Avvocato generale Cruz Villalón, Causa C-617/10, *Aklagaren*, presentate il 12 giugno 2012, Punti 35-46.

Trattato UE e 51, paragrafo 1, Carta DFUE, richiamando anche le Spiegazioni, ha stabilito che la fattispecie rientrava nel campo d'applicazione del diritto dell'Unione. Il nesso è stato individuato nel fatto che essa fosse in parte collegata alla violazione degli obblighi dichiarativi in materia di I.V.A. del ricorrente. In tale ambito, la direttiva 2006/112/CE dispone, tra l'altro, che ogni Stato membro ha l'obbligo di adottare le misure legislative e amministrative atte a garantire che detta imposta sia riscossa interamente nel suo territorio e a lottare contro le frodi. Inoltre, l'art. 325 Trattato FUE obbliga gli Stati membri a lottare contro le attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'Unione, obbligandoli ad adottare le medesime misure che adottano per combattere la frode lesiva dei loro interessi. La Corte di giustizia rileva un nesso diretto tra la riscossione del gettito dell'I.V.A. e la messa a disposizione del bilancio dell'Unione delle corrispondenti risorse, poiché da una mancata riscossione del primo può derivare potenzialmente una riduzione delle seconde²⁶⁷. Tutto ciò considerato, le sovrattasse e il procedimento penale per frode fiscale, oggetto del procedimento principale, hanno costituito un'attuazione delle summenzionate disposizioni di diritto dell'Unione europea e rientrano, di conseguenza, nell'ambito di applicazione della Carta DFUE in base a quanto disposto dall'art. 51, paragrafo 1 della stessa.

Benché nel caso di specie il pregiudizio degli interessi finanziari dell'Unione risultasse soltanto potenziale, la Corte di giustizia adotta una nozione di attuazione e scopo del diritto dell'Unione tendenzialmente ampia e flessibile, idonea a includere nell'ambito del diritto dell'Unione anche le normative nazionali che fungono da base a tali sovrattasse e procedimenti penali, nonostante esse non fossero state adottate per trasporre la direttiva richiamata, né altre disposizioni di diritto dell'Unione²⁶⁸.

La Corte di giustizia conclude ammettendo la facoltà del giudice nazionale, o delle autorità, di applicare gli *standard* nazionali di tutela dei diritti fondamentali nei casi in cui l'operato degli Stati membri non è del tutto determinato dal diritto dell'Unione, tuttavia, poiché tali situazione rientrano nell'ambito d'attuazione della Carta DFUE ai sensi dell'art. 51, paragrafo 1 della stessa, il livello di tutela garantito non deve essere inferiore a quello previsto dalla Carta DFUE, né compromettere il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione²⁶⁹.

²⁶⁷ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-617/10, *Aklagaren*, cit. punto 26.

²⁶⁸ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-617/10, *Aklagaren*, cit. punti 27-28. Nello stesso senso si vedano le Conclusioni dell'Avvocato generale Kokott presentate in merito al caso *Bonda*, avvalorate dalla Corte di giustizia. La questione rimessa all'attenzione della Corte traeva origine dall'impugnazione della decisione con cui un agricoltore polacco era stato condannato, in base alla disposizione del codice penale polacco che sanziona il reato di frode in materia di sovvenzioni, per aver dichiarato dati errati nella domanda di aiuti agricoli previsti dal diritto dell'Unione. Il ricorrente risultava essere già stato sanzionato per la stessa condotta in base a quanto previsto per il medesimo reato dal regolamento 1973/2004, quindi, contestava la violazione del principio del principio del *ne bis in idem* tutelato dall'art. 50 Carta DFUE. L'Avvocato generale ha sostenuto l'inclusione nel campo d'applicazione del diritto dell'Unione della disposizione del codice penale suddetta poiché, nel caso di specie, era stata applicata dal giudice nazionale al fine di sanzionare la violazione di disposizioni del diritto agrario dell'Unione. La disposizione nazionale, pur non essendo stata adottata per dare attuazione a un atto di diritto dell'Unione, veniva applicata per eseguire l'obbligo di diritto primario degli Stati membri, disposto all'art. 325, paragrafo 1, Trattato FUE, perseguendo uno scopo del diritto dell'UE. Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-489/10, *Bonda*, 5 giugno 2012, non ancora pubblicata in *Racc.*, Conclusioni presentate il 15 dicembre 2011, punti 13-20.

²⁶⁹ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-617/10, *Aklagaren*, cit. punto 29.

Concludendo, la portata dei diritti garantiti dalla Carta DFUE sembra tendere a sovrapporsi all'ambito d'applicazione dei principi generali, pur permanendo ancora taluni margini di incertezza. Benché dalla giurisprudenza possano essere ricavati dei criteri in base ai quali definire la sfera d'applicazione della Carta DFUE, sino ad ora la Corte di giustizia ha fondato le sue decisioni su un approccio "caso per caso" che non permette di giungere a conclusioni definitive. Rimane dubbia la possibilità di utilizzare il criterio della cittadinanza, come avvenuto nel caso *Zambrano* rispetto ai principi generali, per definire il campo d'applicazione *ratione personae* della Carta DFEU²⁷⁰, così come la possibilità di estendere l'applicazione della stessa a situazioni tra privati, nonostante molte delle sue disposizioni contengano norme destinate proprio a regolare rapporti tra questi²⁷¹. Al riguardo, dalla lettera dell'art. 51, paragrafo 1 Carta DFUE e considerata la genesi della stessa (redatta innanzitutto al fine di colmare la mancanza di un catalogo di diritti fondamentali vincolante per le sue istituzioni) sembrerebbe da escludersi un'efficacia orizzontale delle disposizioni in essa contenute, essendo esplicitamente destinata ad esplicare soltanto un'efficacia verticale. In tal senso depone anche la giurisprudenza della Corte di giustizia che, fino ad ora, ha escluso l'applicazione orizzontale diretta della Carta DFUE in luogo ai principi generali che, invece, trovano applicazione anche nei rapporti tra privati²⁷².

Infine, da nessuna disposizione della Carta DUFUE o delle Spiegazioni emerge un limite all'applicazione dei diritti dalla stessa agli atti adottati e alle azioni condotte nell'ambito della «Politica estera e di sicurezza comune». Ancorare la legittimità di questi ultimi al rispetto dei diritti sanciti dalla Carta DFUE potrebbe essere un'evoluzione senz'altro rilevante i cui effetti, tuttavia, risultano notevolmente indeboliti dalla perdurante mancanza della competenza della Corte di giustizia in detto settore²⁷³.

La definizione dell'«ambito d'applicazione», cui si collega quello di «attuazione del diritto dell'Unione» è una questione che esula dai fini di questo studio e difficilmente potrà trovare una risposta definitiva proprio in ragione della complessità che informa le relazioni tra i diversi ordinamenti giuridici coinvolti²⁷⁴, tuttavia, per

²⁷⁰ Sul tema si vedano D. CURTIN, R. VAN OOIK, *The Sting is Always in the Tail. The Personal Scope of Application of the EU Charter of Fundamental Rights*, in 8 *Maastricht Journal of European & Comparative Law*, 2001, pp. 102-114.

²⁷¹ Sul punto si rinvia a E. ROSSI, *Tutela individuale e tutela collettiva dei diritti fondamentali europei*, in P. COSTANZO (a cura di), *La Carta Europea dei diritti*, cit., p. 345; L. AZZENA, *Le forme di rilevanza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit.; V. SCIARABBA, *Tra Fonti e Corti*, cit. p. 156-157.

²⁷² Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa 555/07, *Kükükdeveci*, 19 gennaio 2010, in *Racc.* p. I-00365.

²⁷³ In argomento si vedano: EDITORIAL COMMENT, *The EU Charter of Fundamental Rights - Some Reflections on its External Dimension*, in 8 *Maastricht Journal of European & Comparative Law*, 2001, p. 3; L. PALLADINI, *The European Charter of Fundamental Rights after Lisbon: a 'timid' Trojan horse in the domain of the common foreign and security policy?*, in G. DI FEDERICO (Ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights: From Declaration to Binding Instrument*, Springer, Dordrecht, 2011, pp. 265-285.

²⁷⁴ In relazione al meccanismo disposto dall'art. 7 Trattato UE, la Vice Presidente della Commissione europea, Viviane Reding ha auspicato addirittura l'abrogazione dell'art. 51 Carta DFUE al fine di rendere la Carta DFUE direttamente applicabile negli Stati membri a prescindere da qualunque collegamento con il diritto dell'Unione. Cfr. VIVIANE REDING, *The EU and the Rule of Law – What next?*, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 4 settembre 2013. In argomento si veda anche G. DE BURCA, *Beyond the Charter: How Enlargement has Enlarged the Human Rights Policy of*

quanto qui rileva è importante avere chiara l'estensione del controllo dei diritti fondamentali operato dalla Corte di giustizia, attraverso l'uso delle fonti dell'Unione al fine di comprendere quale sia l'attuale rapporto tra queste e la Convenzione EDU e come potrà evolvere ad adesione avvenuta.

IV. La Convenzione EDU e la giurisprudenza della Corte EDU nel sistema delle fonti dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea

La Convenzione EDU fa il suo ingresso tra le fonti del diritto dell'Unione in materia di diritti fondamentali nel 1973, quando la Corte di giustizia operò un primo generico riferimento alla Convenzione EDU nella decisione sul caso *Nold*²⁷⁵. La Corte di giustizia, chiamata a valutare la compatibilità con il diritto di proprietà di una disciplina commerciale autorizzata dalla Commissione, stabilì che, oltre alle tradizioni costituzionali comuni, anche «i Trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo, cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito, possono del pari fornire elementi di cui occorre tenere conto nell'ambito del diritto comunitario»²⁷⁶. Pur non richiamando esplicitamente la Convenzione EDU, il riferimento ad essa appare evidente se si considera, tra l'altro, che nelle osservazioni presentate dalla convenuta veniva citata proprio la Convenzione EDU, allo scopo di sostenere il riconoscimento a livello comunitario della protezione del diritto in questione. Il cauto approccio iniziale della Corte di giustizia appariva giustificato anche dal fatto che, alla data in cui la decisione fu resa, la Francia, pur avendo collaborato alla redazione del catalogo, non aveva ancora provveduto alla ratifica della stessa, avvenuta l'anno seguente, nel 1974²⁷⁷. Nell'elaborazione dei principi, il ricorso alla Convenzione EDU, che appariva preferibile rispetto alle tradizioni costituzionali comuni, non sempre in totale comunanza tra loro²⁷⁸, divenne in seguito crescente e più specifico. Così, in *Rutili*, la Corte di giustizia, per la prima volta, citò specificamente i rilevanti articoli della

European Union, in 27 *Fordham International Law Journal*, 2003-2004, p. 629 e ss.

²⁷⁵ Corte di giustizia dell'UE, Causa 4/73, *Nold*, 14 maggio 1974, in *Racc.*, p. 491.

²⁷⁶ Corte di giustizia dell'UE, Causa 4/73, *Nold*, *cit.*, punto 13.

²⁷⁷ Sul punto si veda A. TIZZANO, *The Role of the ECJ in the Protection of Fundamental Rights*, in A. ANTHONY, P. EECKHOUT, T. TRIDIMAS (Eds.), *Continuity and change in EU Law. Essays in Honour of Sir Jacobs F.*, OUP, Oxford, 2008, pp.125-155, spec. p. 128 e ss.

²⁷⁸ In merito appare significativo riportare un passaggio delle Conclusioni dell'Avvocato generale Jacobs rese sul caso *Schmidberger*: «Immaginiamo però per un momento un ordinamento giuridico (puramente ipotetico) di uno Stato membro che riconosca espressamente il diritto fondamentale alla tutela dalla concorrenza sleale da parte di altre imprese, in particolare delle imprese con sede all'estero; oppure, una giurisprudenza nazionale che sancisca un analogo diritto come parte del diritto fondamentale alla libertà di attività economica o del diritto fondamentale di proprietà. Occorre inoltre ricordare che, malgrado si possa rinvenire nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo un consenso di fondo riguardo al nucleo di diritti che vanno considerati come fondamentali, esistono numerose divergenze fra le categorie dei diritti fondamentali degli Stati membri, che sovente sono il riflesso della storia e della particolare cultura politica di un determinato Stato». Conclusioni Avvocato Generale F.G. Jacobs, Causa C-122/00, *Schmidberger*, 11 luglio 2002, in *Racc.* p. I-05659, punto 97.

Convenzione EDU riportandone il contenuto²⁷⁹. In detta decisione, la Convenzione EDU veniva descritta come una guida che avrebbe dovuto essere rispettata nell'ambito del diritto comunitario. Da lì in poi, non solo la Convenzione EDU fu richiamata innumerevoli volte, ma fu progressivamente utilizzata per definire il contenuto e la portata dei diritti disposti in atti di diritto dell'Unione, diventando spesso il parametro centrale nelle valutazioni della Corte di giustizia²⁸⁰.

Per un primo richiamo alla giurisprudenza della Corte EDU, invece, si dovette attendere sino al 1996, alla decisione *P. c. S.*²⁸¹, resa appena un mese dopo la pubblicazione del criticato parere 2/94. La disponibilità della Corte di giustizia di tenere in considerazione le interpretazioni della Corte EDU apparve così come una sorta di compensazione al blocco disposto dalla stessa in merito all'adesione della Comunità alla Convenzione EDU²⁸² o, in ogni caso, come un riconoscimento esplicito del ruolo esercitato dall'altra Corte EDU nell'assicurare la protezione dei diritti fondamentali in Europa. Il richiamo, inoltre, è di poco successivo all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht con il quale, all'attuale art. 6, paragrafo 3 Trattato UE, la Convenzione EDU appariva esplicitamente menzionata tra i principi del diritto dell'Unione. Anche tale evoluzione, quindi, potrebbe aver indotto la Corte di giustizia ad agire in tal senso.

La decisione aveva ad oggetto un caso di licenziamento, disposto nei confronti di un transessuale, in ragione del cambiamento di sesso del lavoratore. Investita del ricorso in via pregiudiziale, alla Corte di giustizia venne richiesto di constatare la compatibilità di tale provvedimento con quanto disposto dalla direttiva 76/207/CEE, concernente il principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne nell'accesso al lavoro, alla formazione e alle condizioni di lavoro.

Al fine di accertare l'applicabilità di detto atto a una situazione riguardante un transessuale, non specificatamente menzionato tra i destinatari dello stesso, la Corte di giustizia si avvale della definizione di «transessuale»²⁸³ elaborata dalla Corte EDU

²⁷⁹ «Considerate nel loro complesso, tali restrizioni dei poteri degli Stati membri in materia di polizia relativa agli stranieri appaiono come la manifestazione specifica di un principio più generale, sancito dagli artt. 8,9,10 e 11 della Convenzione EDU [...] e dall'art. 2 del Protocollo 4 della stessa [...], i quali stabiliscono, in termini identici che le restrizioni apportate, in nome delle esigenze di ordine pubblico e di sicurezza pubblica, ai diritti tutelati dagli articoli teste citati non possono andare oltre ciò che è necessario per il soddisfacimento di tali esigenze in una «società democratica»». Corte di giustizia dell'UE, Causa 36/75, *Rutili*, 28 maggio 1975, in *Racc.* p. 1219, punto 32.

²⁸⁰ Così, ad esempio, nella decisione resa sul caso *Johnston*, la Corte di giustizia interpretò l'art. 6 della direttiva 76/207 in base agli artt. 6 e 13 Convenzione EDU in quanto principi generali del diritto comunitario. Corte di giustizia dell'UE, Causa 222/84, *Johnston*, 15 maggio 1986, in *Racc.* p. 1651, punti 18 e ss.

²⁸¹ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-13/94, *P. c. S.*, 30 aprile 1996, in *Racc.* p. I-2143. Due anni dopo la Corte di giustizia si riferì nuovamente alla Corte EDU nel caso C-185/1995 P, *Baustahlgewebe*, 17 dicembre 1998, in *Racc.* p. I-8095. In questo caso, nel giudicare eccessivamente lunga la durata del processo contestata dal ricorrente nella causa principale, ne stabiliva la violazione richiamando la rilevante giurisprudenza della Corte EDU.

²⁸² Sul punto si rinvia a B. DE WITTE, *The Use of the ECHR and Convention Case Law by the European Court of Justice*, in P. POPÉLIER, C. VAN DE HEYNINE, P. VAN NUFFEL (Eds.), *Human Rights Protection in the European Legal Order*, cit., pp. 17-34, spec. p. 24 e ss.

²⁸³ «Si deve osservare innanzitutto che, come ha considerato la Corte europea dei diritti dell'uomo, "si intendono solitamente per 'transessuali' le persone che, pur appartenendo fisicamente ad un sesso, hanno la sensazione di appartenere all'altro sesso; esse cercano spesso di accedere ad un'identità più coerente e meno ambigua sottoponendosi a cure mediche e ad interventi chirurgici allo scopo di

nella decisione resa sul caso *Rees*²⁸⁴, in cui essa li definiva come un «gruppo sufficientemente determinato e definibile». Constatando che con la direttiva in questione le istituzioni comunitarie avevano inteso dare effettiva espressione al principio generale di uguaglianza, vietando qualunque discriminazione fondata sul sesso, concluse ammettendo l'applicabilità di tale atto anche alle discriminazioni che hanno origine nel mutamento di sesso di un individuo e, nel caso in esame, negò la compatibilità del licenziamento con il diritto dell'Unione europea.

La Corte di giustizia, tuttavia, è un interprete autonomo della Convenzione EDU e non vincolata al rispetto della giurisprudenza della Corte EDU. Detta autonomia interpretativa, ancorché raramente, ha condotto al verificarsi di casi in cui la Corte di giustizia ha assunto orientamenti differenti, rispetto alla Corte EDU, in ordine al contenuto e ai limiti di taluni diritti convenzionali. Segnatamente, ciò è accaduto con riferimento a questioni rispetto alle quali la Corte EDU non aveva ancora avuto modo di pronunciarsi, ovvero, in casi in cui la Corte di giustizia si è trovata a dover bilanciare la protezione dell'interesse particolare con la salvaguardia di interessi e valori particolarmente rilevanti per l'Unione²⁸⁵.

adeguare le loro caratteristiche fisiche al loro psichismo. I transessuali così operati formano un gruppo sufficientemente determinato e definibile" (sentenza *Rees*, punto 38)». Corte di giustizia dell'UE, *P. c. S.*, *cit.*, punto 16.

²⁸⁴ Corte EDU, *Rees c. Regno Unito*, ricorso n. 9532/81, 17 ottobre 1986, Seria A, volume 106.

²⁸⁵ Gli studi sul rapporto tra la giurisprudenza della Corte EDU e della Corte di giustizia dell'UE sono molteplici, tra questi si ricordano: E. BREMS, *Conflicts between Fundamental Rights*, *cit.*; A. BULTRINI, *La pluralità dei meccanismi di tutela dei diritti dell'uomo in Europa*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 63 e ss.; ID., *L'interaction entre le système de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et le système communautaire*, in *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, 4/1998, p. 493 e ss.; J. CALLEWAERT, *The European Convention on Human Rights and European Union law: a long way to harmony*, in *European Human Rights Law Review*, 6/2009, pp. 768-783; I. CANOR, "Can Two Walk Together, Expect They Be Agreed?" *The Relationship Between International Law and European Law: the Incorporation of United Nations Sanctions against Yugoslavia into European Community Law Through the Perspective of the European Court of Justice*, in *35 Common Market Law Review*, 1998, pp.137-187; ID., *Primus Inter Pares. Who is the guardian of Fundamental Rights in Europe?*, 25 in *European Law Review*, 2000 pp. 3-21; B. CONFORTI, *Note sui rapporti tra diritto comunitario e diritto europeo dei diritti fondamentali*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 2000, p. 423 e ss. J.P. COSTA, *The Relationship between the European Convention on Human Rights and European Union Law – A Jurisprudential Dialogue between the European Court of Human Rights and the European Court of Justice*, lecture at the King's College, London, 7 October 2008; R.R. CHURCHILL, N.G. FOSTER, *Double Standards in Human Rights? The Treatment of Spanish Fishermen by the European Community*, in *European Law Review*, 12/1987, pp. 430-443; O. DE SCHUTTER, *The Two Europes of Human Rights: The Emerging Division of Tasks Between the Council of Europe and the European Union in Promoting Human Rights in Europe*, 14 *Columbia Journal of European Law*, 3/2008, p. 509 e ss.; S. DOUGLAS-SCOTT, *A tale of two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the growing european human rights aquis*, in *43 Common Market Law Review*, 2006, pp. 629-665; G. HARPAZ, *The European Court of Justice and its Relations with the European Court of Human Rights: the Quest for Enhanced Reliance, Coherence and Legitimacy*, in *46 Common Market Law Review*, 2009, pp. 105-141; F.G. JACOBS, *Judicial dialogue and its relations with the European Court of Human Rights: the quest for enhance reliance, coherence and legitimacy*, in *38 Texas International Law Journal*, 2003, pp. 547 e ss.; J.P. JACQUÉ, *Coexistence ou concurrence dans le domaine des droits de l'homme. Droit de l'Union Européenne et Convention européenne des droits de l'homme*, in L.S. ROSSI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali. Carta dei diritti UE e standards internazionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, pp. 171-186; K. KUHNERT, *Bosphorus-Dobluie Standards in European human rights protection?*, 2 *Utrecht Law*

Non è casuale, infatti, che le interpretazioni autonome dei diritti convenzionali rese dalla Corte di giustizia abbiano riguardato la materia della concorrenza²⁸⁶. Si ricordi, al proposito, la decisione resa sul caso *Orkem*²⁸⁷, in cui, la ricorrente lamentava che la Commissione, nell'ambito di una procedura volta all'accertamento di una violazione della normativa *antitrust*, l'avesse obbligata ad autoaccusarsi e a denunciare altre imprese. Secondo la ricorrente, la richiesta della Commissione avrebbe leso il principio generale che vieta di testimoniare contro se stessi, garantito dall'art. 6 Convenzione EDU. Al contrario, la Corte di giustizia, lasciando dubbia l'applicabilità dell'art. 6 Convenzione EDU alle persone giuridiche, escluse che da detta disposizione potesse dedursi un diritto a non testimoniare contro se stessi²⁸⁸, mentre, la Corte EDU

Review, 2006, p. 177 e ss.; R. LAWSON, *Confusion and Conflicts? Diverging interpretations of the European Convention of Human Rights in Strasbourg and Luxembourg*, in R. LAWSON, M. DE BLOIS, (Eds.), *The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe: Essays in Honour of Henry G. Schermers*, V 3, 1994, pp. 219-150; O. LE BOT, *Le Charte de l'Union européenne et Convention de sauvegarde des droits de l'homme: la coexistence de deux catalogues de droits fondamentaux*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2003, p. 781 e ss.; C. LEBECK, *The European Court of Human Rights on the relation between ECHR and EC-law: the limits of constitutionalisation of public international law*, in 62 *Zeitschrift für Öffentliches Recht*, 2007, pp. 195-236; P. LEMMENS, *The Relation between the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the European Convention on Human Rights - Substantive Aspects*, in 8 *Maastricht Journal of European & Comparative Law*, 2001, p. 49 e ss.; G. QUINN, *The European Union and the Council of Europe on the Issue of Human Rights: Twins Separated at Birth*, in 46 *McGill Law Journal*, 2000-2001, pp. 849-874; R. SCHUTZE, *Three 'Bill of Rights' for the European Union*, in 30 *Yearbook of European Law*, 30, 1/2011, pp.131-158; L. SCHEECK, *The Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights*, in 65 *Zeitschrift für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2005, pp. 837-885; D. SIMON, *Des influences réciproques entre CJCE et CEDH: 'Je t'aime, moi non plus'?*, in *Les Cours européennes – Luxembourg et Strasbourg*, 96 *Pouvoirs*, 2001, Prepp. 31-49; V. SKOURIS, *La protezione dei diritti fondamentali nell'Unione europea nella prospettiva della Costituzione europea*, in L.S. ROSSI (a cura di), *Il progetto di Trattato-Costituzione*, Giuffrè Editore, Milano, 2004, p. 249 e ss.; D. SPIELMANN, *Human Rights Case Law in the Strasbourg and Luxembourg Courts: Conflicts, Inconsistencies and Complementarities*, in *The EU and Human Rights*, in P. ALSTON (Eds.), *The EU and Human Rights*, Oxford, 1999, p. 757 e ss.; L. TOMASI, *Il dialogo tra corti di Lussemburgo e di Strasburgo in materia di tutela dei diritti fondamentali dopo il Trattato di Lisbona. Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*, 2008, pp. 149-182; A. TORRES, PÉREZ, *Conflicts of Rights in the European Union. A Theory of Supranational Adjudication*, OUP, Oxford, 2009; A.G. TOTH, *The European Union and Human Rights: The Way Forward*, in 34 *Common Market Law Review*, 1997, p. 491 e ss.; J.R. WETZEL, *Improving Fundamental Rights Protection in the European Union: Resolving the Conflict and Confusion between the Luxembourg and Strasbourg Courts*, in 71 *Fordham International Law Review*, 2002-2003, p. 2823 e ss.

²⁸⁶ Al riguardo si vedano: L. GOFFIN, *Le droit de ne pas s'incriminer soi-même fait-il partie du Droit communautaire?*, in *Melange en Hommage a M. Waelbroeck*, Volume II, Bruylant, Brussels, 1999, p. 1009 e ss.; R. LAWSON, *Confusion and Conflicts?*, cit., pp. 219-150, spec. p. 236 e ss.; F. POCAR, *Diritti della difesa e principio del contraddittorio nel diritto comunitario*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini, Vol. II – Diritto dell'Unione europea*, Milano, 1998, pp. 769-777; D. RINOLDI, *Poteri d'inchiesta della Commissione comunitaria nel campo della concorrenza e rispetto dei diritti della difesa*, in *Diritto del commercio interazionale*, 1990, p. 749 e ss.; G. TESAURO, *Il Diritto dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2010; J. VELU, *The European Convention on Human Rights and the Rights to Respect for Private Life, the Home and Communications*, in A.H. ROBERTSON (Eds.), *Privacy and Human Rights*, 1973, p. 12 e ss.

²⁸⁷ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-347/87, *Orkem*, 18 ottobre 1989, in *Racc.* p. 03283.

²⁸⁸ Nel medesimo senso rileva la decisione resa dalla Corte di giustizia nel caso *Donca Marina*, in cui

nella successiva sentenza sul caso *Funke*²⁸⁹, affermò il contrario.

La Corte di giustizia, tuttavia, nella decisione in esame, estese l'applicazione del principio generale del diritto alla difesa anche nell'ambito di procedure d'indagine, come nel caso degli accertamenti oggetto del ricorso, fondati sull'abrogato regolamento CE 17/62²⁹⁰, e stabilì un limite agli ampi poteri di indagine di cui gode la Commissione, dato dal diritto alla difesa dell'impresa che risulterebbe lesionato imponendole di fornire risposte attraverso le quali sarebbe indotta ad auto-incriminarsi.

Nel medesimo senso rileva altresì il caso *Rørindustri*²⁹¹, in cui era stata contestata la compatibilità dell'applicazione retroattiva degli Orientamenti della Commissione relativi ai criteri per determinare l'ammontare delle ammende in materia di concorrenza, con il principio della previsione legale delle norme sanzionatrici di cui all'art. 7 Convenzione EDU. Al fine di risolvere la controversia, la Corte di giustizia si riferiva alla giurisprudenza della Corte EDU per ricostruire l'esistenza del divieto di applicazione retroattiva delle norme sanzionatrici in questione, quindi, sempre in base alla giurisprudenza della Corte EDU, ne individuava il limite nel carattere di prevedibilità della modifica di dette norme. La lamentata violazione del principio del legittimo affidamento veniva così rigettata in ragione del fatto che la Commissione può decidere legittimamente di aumentare l'entità delle sanzioni, entro i limiti indicati dall'abrogato regolamento CE 17/62, se ciò appare necessario al fine di garantire l'attuazione della politica comunitaria della concorrenza, adeguando anche il livello delle ammende per assicurare l'efficace applicazione delle norme sulla concorrenza.

Altri casi di autonome interpretazioni da parte della Corte di giustizia in materia di concorrenza hanno riguardato l'estensione del diritto alla vita privata e familiare alle persone giuridiche. Nel caso *Panasonic*²⁹², in particolare, la Corte di giustizia si era trovata investita di un ricorso con il quale la Panasonic Ltd impugnava la decisione della Commissione con cui era stato disposto l'accertamento nella sede della ricorrente, con notifica immediatamente prima dell'inizio dello stesso, in base a quanto previsto dal regolamento 17/62. La ricorrente contestò la legittimità della decisione sostenendo che la stessa violasse, tra l'altro, l'art. 8 Convenzione EDU. La Corte di giustizia, lasciando ancora dubbia la possibilità di applicare alle persone giuridiche detta disposizione, respinse il ricorso escludendo l'esistenza di una lesione del diritto contestato, giustificando l'interferenza della Commissione nel perseguimento, da parte della stessa, del fine generale di vegliare sull'osservanza delle norme sulla concorrenza nel mercato comune. Queste ultime, avendo la funzione di evitare che le alterazioni della

era in questione, tra l'altro, una lesione dell'art. 6 Convenzione EDU in relazione al principio *audi alteram partem*. In tale decisione la Corte di giustizia esclude l'applicabilità dell'art. 6 Convenzione EDU al caso di specie in ragione del carattere di organo non giurisdizionale della Commissione. Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Cause riunite 50-58/1982, *Administrateur des Affaires Maitimes c. Donca Marina et al.*, In commento si veda R.R. CHURCHILL, N.G. FOSTER, *Double standards in human rights? The treatment of Spanish fishermen by the European Community*, in *European Law Review*, 1987, p. 430 e ss.

²⁸⁹ Corte EDU, *Funke c. Francia*, ricorso n. 10828/84, 25 febbraio 1993.

²⁹⁰ Consiglio, regolamento CEE n. 17, primo regolamento di applicazione degli articoli 85 e 86 del trattato, 21 febbraio 1962, *G.U.C.E.* n. 013.

²⁹¹ Corte di giustizia UE, Cause riunite C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 a C-208/02 P e C-213/02 P, *Rørindustri*, 28 giugno 2005, in *Racc.* p. I-5425.

²⁹² Corte di giustizia dell'UE, Causa 136/79, *Panasonic*, 26 giugno 1980, in *Racc.* p. 2035.

concorrenza danneggino l'interesse pubblico, le imprese e i consumatori, perseguivano uno scopo rientrante nelle legittime limitazioni del diritto alla vita privata e familiare previste dalla Convenzione EDU²⁹³.

Nella decisione resa sul caso *Hoechst*²⁹⁴, la ricorrente contestò nuovamente la legittimità delle decisioni adottate dalla Commissione, in base al citato regolamento 17/62, riguardanti l'accertamento di una violazione della disciplina della concorrenza e a una penalità di mora. La ricorrente contestò, tra l'altro, la lesione del diritto all'inviolabilità del domicilio. La Corte di giustizia, diversamente dal caso precedente, si espresse in ordine alla possibilità di estendere le garanzie di cui all'art. 8 Convenzione EDU alle imprese, attribuendo ad esso una portata ristretta che ne esclude l'applicabilità ai locali commerciali²⁹⁵. In essa, la Corte di giustizia, in particolare, non considerò la rilevante decisione resa sul caso *Chappel*²⁹⁶ della Corte EDU, che fu poi confermata nelle successive decisioni *Niemetz*²⁹⁷ e *Colas Est*²⁹⁸. In *Niemets*, benché il caso in oggetto riguardasse una persona fisica, la Corte EDU, dopo aver richiamato proprio la sentenza *Hoechst*, affermò, al contrario, che i diritti di cui all'art. 8 Convenzione EDU si estendono anche a certe attività professionali o commerciali, ammettendo implicitamente il riconoscimento del diritto all'inviolabilità del domicilio anche alle persone giuridiche.

Si noti che in *Hoechts*, la Corte di giustizia assicurò ugualmente l'esistenza di una protezione da arbitrari interventi dei pubblici poteri nella sfera di attività privata delle persone giuridiche, fondandola, però, su un principio generale del diritto dell'Unione, il cui contenuto veniva ricostruito traendo ispirazione da quanto in merito previsto nei sistemi giuridici dei singoli Stati membri²⁹⁹.

Casi di effettivi contrasti interpretativi, invece, si sono verificati, ad esempio, con l'ordinanza sul caso *Emesa Sugar*³⁰⁰ in cui la Corte di giustizia esclude che la negazione della replica alle conclusioni dell'Avvocato generale nella fase orale del procedimento potesse costituire una violazione dei principi del giusto processo, mentre, in precedenza, nella decisione della Corte EDU sul caso *Vermeulen*³⁰¹, l'impossibilità per le parti di replicare alle conclusioni presentate dall'Avvocato generale a chiusura dell'udienza in un giudizio dinanzi alla Corte di cassazione belga venne considerata incompatibile con il principio del contraddittorio di cui all'art. 6 Convenzione EDU.

Ancora, nella sentenza *Chronospost*³⁰², in cui alla Corte di giustizia veniva chiesto se la presenza di un medesimo giudice, sia nella sezione del Tribunale al quale la Corte aveva

²⁹³ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *Panasonic*, punti 19-20.

²⁹⁴ Corte di giustizia dell'UE, Cause riunite 46/87 e 227/88, *Hoechst*, 21 settembre 1989, in *Racc.* p. 02859, punti 17-18.

²⁹⁵ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *Hoechst, cit.* punti 17-18.

²⁹⁶ Corte EDU, *Chappel c. Francia*, 30 marzo 1989, Seria A, n. 152. Sul punto si vedano le osservazioni di D. SPIELMAN, *Human rights case law in the Strasbourg and Luxembourg courts: Conflicts, inconsistencies, and complementarities*, in P. ALSON (Eds.), *The EU and Human Rights*, Clarendon Press, Oxford, 1999, p. 767.

²⁹⁷ Corte EDU, *Niemetz c. Germania*, 16 dicembre 1992, Seria A, n. 251.

²⁹⁸ Corte EDU, *Société Colas East e altri c. Francia*, 16 aprile 2002.

²⁹⁹ Cfr. Corte di giustizia, *Hoechst, cit.* punto 19.

³⁰⁰ Corte di giustizia dell'UE, Ordinanza C-17/98, *Emesa sugar*, 4 febbraio 2000, in *Racc.* p. I-00665.

³⁰¹ Corte EDU, ricorso n. 19075/91, *Vermeulen c. Belgio*, 20 febbraio 1996.

³⁰² Corte di giustizia dell'UE, Cause riunite C-341/06 P e C-342/06 P, *Chronopost SA e La Poste c. Union Française de l'express*, 1 luglio 2008, in *Racc.* p. I-4777.

fatto rinvio in seguito all'annullamento di una sentenza di primo grado, sia nel collegio che aveva pronunciato la sentenza annullata, determinasse una violazione del principio del giusto processo. La Corte di giustizia, pur richiamando la giurisprudenza della Corte EDU in base alla quale non è imposta l'assoluta diversità nella composizione di due collegi giudicanti, in successione, la medesima controversa, è pervenuta a conclusioni differenti ricostruendo autonomamente il contenuto del diritto in questione. In particolare, questa si ispirava proprio a una disposizione della Convenzione EDU, l'art. 27, paragrafo 3, in forza del quale, quando una controversia viene deferita dinanzi alla Grande camera della Corte EDU, su rinvio contro la sentenza emessa da una Sezione, nessuno dei giudici di quest'ultima può sedere nella Grande camera, ad eccezione del Presidente della sezione e del giudice che sedeva in nome dello Stato convenuto.

Nella ricordata sentenza *Schmidberger*, la Corte di giustizia richiamava la giurisprudenza della Corte EDU al fine di ricostruire i limiti al diritto alla libertà di espressione, tuttavia, identificava poi autonomamente i valori e gli interessi atti a giustificare una restrizione dello stesso, effettuando il corretto bilanciamento tra l'uno e gli altri³⁰³.

A parte questi episodi, invero, sporadici, in cui le interpretazioni rese dalle due Corti europee non coincidono, risulta che la Corte di giustizia, che a livello quantitativo richiama la giurisprudenza della Corte EDU in maniera pressoché sistematica³⁰⁴, tende a

³⁰³ Diversamente, il caso *Grogan* non si ritiene che possa essere inquadrato tra quelli di contrasto tra le due Corti in ragione del fatto che la Corte di giustizia non ritenne di sua competenza pronunciarsi sul punto e non espresse alcun giudizio. In tal caso erano le Conclusioni dell'Avvocato generale Van Gerven (a cui la Corte di giustizia non si attenne) a sostenere che il divieto imposto dall'Irlanda a privati di pubblicizzare cliniche in cui era praticata l'interruzione di gravidanza, situate in un altro Stato membro, non violasse l'art. 10 Convenzione EDU, contrariamente da quanto deciso dalla Corte EDU nella successiva sentenza *Open Door Counselling and Dublin Well Woman c. Irlanda*, 29 ottobre 1992, Seria A, Volume 246-A (e prima di questa anche la Commissione), riguardante la medesima questione. Giunge a conclusioni differenti, S.P. PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, cit., pp. 48-49.

Parimenti, la sentenza *Konstantinidis* si ritiene non debba essere considerata un caso di interpretazione contrastante della Convenzione EDU. Il caso sottoposto alla Corte di giustizia atteneva alla compatibilità con il Trattato CE della normativa tedesca riguardante la trascrizione in caratteri latini nei registri di stato civile del nome di un cittadino ellenico. Discostandosi dalle Conclusioni rese dall'Avvocato generale Jacobs, in cui la compatibilità della normativa interna veniva esaminata in base all'art. 8 Convenzione EDU, la Corte di giustizia si limitò a constatare l'incompatibilità della stessa con l'art. 52 Trattato CE in quanto la sua applicazione determinava una lesione del diritto di stabilimento dell'attore della causa principale. Precedentemente, invece, nel caso *B. c. Francia*, come in altri casi simili, la Corte EDU aveva stabilito che il danno arrecato al ricorrente, derivante dal rifiuto delle autorità francesi di permettere il cambio del proprio nome in seguito al cambiamento di sesso di quest'ultimo, fosse una violazione dell'art. 8 Convenzione EDU.

³⁰⁴ Con le parole dell'Avvocato generale F.G. Jacobs «*The ECJ has treated [...] the ECHR as if it were binding upon the Community, and has followed scrupulously the case-law of the ECtHR, even though the EU itself is not a party to the Convention*». Cfr. F.G. JACOBS, *The Sovereignty of Law*, CUP, Cambridge, 2007, p. 54. La Corte di giustizia, tuttavia, non è tenuta a rifarsi ad essa ed è corretto rilevare che l'uso del diritto vivente, soprattutto in passato, è avvenuto in maniera piuttosto selettiva. Al riguardo si veda L. SCHEECK, *Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights*, cit., p. 853 e ss. Diversamente, B. De Witte, descrive l'uso della Convenzione EDU da parte della Corte di giustizia dell'UE come «*eclectic and unsystematic*». Cfr. B. DE WITTE, *The Use of the ECHR and Convention Case Law by the European Court of Justice*, in P. POPÉLIER, C. VAN DE HEYNING, P. VAN NUFFEL (Eds.), *Human rights protection in the European*

uniformarsi ad essa nella quasi totalità dei casi in cui la Convenzione EDU rileva. Dall'analisi delle sentenze risulta che i riferimenti al diritto vivente della Convenzione EDU abbiano soprattutto carattere confermativo³⁰⁵. La Corte di giustizia tende a ricostruire autonomamente il contenuto di un diritto convenzionale in qualità di principio generale, dimostrando poi la conformità del risultato ottenuto con la pertinente giurisprudenza della Corte EDU, con cui viene confrontato. Quest'ultima viene utilizzata dalla Corte di giustizia anche per analogia³⁰⁶: nelle decisioni rese sui casi *Krombach*, *Carpenter* e *Akrich*, ad esempio, la Corte di giustizia ha applicato l'interpretazione dell'art. 8 Convenzione EDU data dalla Corte EDU nel caso *Boultif*³⁰⁷, nonostante le fattispecie concrete fossero tra loro diverse in modo rilevante.

Il quadro, infine, risultante dall'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia dimostra come, a fronte della tendenza a estendere il proprio controllo di compatibilità con i diritti fondamentali, come garantiti nell'Unione su atti degli Stati membri anche solo collegati al diritto dell'Unione, la stessa si impegni ad assicurare un alto grado di uniformità delle sue pronunce con il diritto vivente della Convenzione EDU.

L'autonomia interpretativa di cui essa gode può effettivamente condurre, e ha condotto, a taluni casi di divergenze dettati dalla necessità di conciliare gli interessi particolari con il perseguimento degli obiettivi e dei valori propri del sistema cui essa appartiene e che, in base a quanto disposto dall'art. 19 Trattato UE, è chiamata a proteggere.

Detti contrasti di giudicati con la Corte EDU, tuttavia, non appaiono di gravità tale da rendere concreti i timori espressi da quella parte di dottrina che ha visto nella totale autonomia della Corte di giustizia un pericolo per la tenuta del sistema di tutela dei diritti fondamentali in Europa. Episodi di divergenze interpretative appaiono, per altro, fisiologici e si verificano anche tra la Corte EDU e le Corti nazionali degli Stati membri³⁰⁸, spesso gestite applicando il c.d. margine d'apprezzamento di cui dispongono gli Stati membri nel valutare la compatibilità di normative statale con la Convenzione EDU.

legal order: the interaction between the European and national Courts, Intersentia, 2011, pp. 17-34.

³⁰⁵ In diversi casi la Corte di giustizia ha evitato il rischio di esprimere opinioni divergenti dalla Corte EDU indicando, ad esempio, al giudice nazionale rimettente gli elementi necessari per prendere una decisione compatibile con la giurisprudenza della Corte EDU. Così in *Roquette Frères* nella determinazione della portata oggettiva del principio della tutela del domicilio in relazione ai locali commerciali. Cfr. Corte di giustizia UE, Causa C-94/00, *Roquette Frères*, 27 ottobre 2002, in *Racc.* p. I-9011.

³⁰⁶ L'evoluzione dell'utilizzo della Convenzione EDU e della relativa giurisprudenza della Corte EDU è stato oggetto di molti studi che l'hanno descritta, ad esempio, come «de l'intégration douce à l'absorption» o «de l'emprunt à l'appropriation». Altri ancora hanno parlato di «strumentalizzazione della Convenzione EDU». Cfr. F. SUDRE, *La Communauté européenne et les droits fondamentaux après le traité de Amsterdam. Vers un nouveau système européen de protection des droits de l'homme?*, in *JCP*, 1/1998, p. 100; J. ANDRIANTSIMBAZOVINA, *L'application de la CEDH par les juridictions nationales, par l'intermédiaire de la CJCE* in *Europe*, 1998, p. 7; D. SYMON, *Des influences réciproques entre CJCE et CEDH: "je t'aime, moi non plus?"*, in *96 Pouvoirs*, 2001, pp. 31-49, spec. p. 37; L. SCHEECK, *The Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights*, in *Zeitschrift Furauslandisches Offentliches Recht und Volkerrecht*, 2001, pp. 837-885, spec. p. 853 e ss.

³⁰⁷ Corte EDU, *Boultif* c. *Svizzera*, 2 agosto 2001.

³⁰⁸ Al riguardo è particolarmente significativa la sentenza della Corte costituzionale italiana 264/2012.

Ciò che può rendere problematica la gestione dei contrasti interpretativi tra le due Corti europee è la possibilità che uno Stato membro dell'Unione possa essere oggetto di una pronuncia di condanna da parte della Corte EDU, per aver adottato o applicato un atto rientrante nell'ambito del diritto dell'Unione, magari giudicato dalla Corte di giustizia compatibile con i diritti fondamentali. Orbene, al di là dei paradigmi adottati dalla Corte EDU per circoscrivere l'insorgenza di responsabilità in capo allo Stato membro convenuto per simili situazioni, si deve constatare che detto timore è concreto soltanto laddove lo *standard* di tutela apprestato a un diritto convenzionale dalla Corte di giustizia in ambito UE risulti inferiore a quello assicurato dalla Corte EDU.

La Corte di giustizia, inoltre, nel ricostruire il limite al godimento di un diritto, si rifà usualmente alla giurisprudenza della Corte EDU, dimostrando, implicitamente, di riconoscere nello *standard* assicurato dalla Convenzione EDU, il livello minimo di garanzia al di sotto del quale non scendere. Come si vedrà di seguito, l'entrata in vigore della Carta DFUE ha arricchito ulteriormente questo quadro, introducendo una vera disposizione di coordinamento materiale con la Convenzione EDU, volta a raggiungere una maggiore integrazione tra i due cataloghi.

V. La portata della Carta DFUE e il rapporto con la Convenzione EDU: gli artt. 52, paragrafo 3 e 53 della Carta DFUE

Il rapporto intercorrente tra i diritti garantiti dalla Carta DFUE e le altre fonti in materia di diritti fondamentali è definito congiuntamente alla portata degli stessi diritti³⁰⁹. Il paragrafo 1 dell'art. 52 Carta DFUE dispone una clausola limitativa generale³¹⁰ dell'esercizio dei diritti che viene completata da alcuni paragrafi successivi dei quali, ai fini dell'analisi condotta, rilevano soprattutto il secondo e il terzo, riguardanti, appunto: i diritti che trovano fondamento nei Trattati dell'Unione e quelli corrispondenti ai diritti garantiti dalla Convenzione EDU³¹¹. La clausola generale di cui al paragrafo 1, così, assume un carattere residuale, trovando applicazione unicamente a quei diritti che non sono considerati dalle altre fonti richiamate.

Per quanto concerne il rapporto tra la Carta DFUE e i principi generali in materia di diritti fondamentali, invece, considerando il tenore letterale dell'art. 6 Trattato UE, sidesumere che la Carta DFUE sia destinata a diventare la fonte principale nella materia dei diritti fondamentali. Acquisendo forza pari a quella dei Trattati, il rango che le viene attribuito è quello di fonte primaria, quindi, su un piano gerarchico superiore

³⁰⁹ Riguardo alle disposizioni di coordinamento contenute nella Carta DFUE si vedano: R. ALONSO GARCÍA, *Le clausole orizzontali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, p. 1 e ss.; P. CAVICCHI, *Preambolo e disposizioni generali della Carta dei diritti: una riaffermazione delle specificità dell'ordinamento comunitario*, in *ID.*, 2002, p. 599 e ss.

³¹⁰ La scelta di introdurre una clausola limitativa generale è stata introdotta con il progetto del Presidium del 15 febbraio 2000 (Charte 4123/1/00 Rev 1, art. Y) e mantenuta. Detta scelta si discosta dalla tecnica di limitazione dei diritti adottata in seno alla Convenzione EDU e in molte Costituzioni nazionali che, invece, prevedono limiti specifici per i singoli diritti.

³¹¹ Del rapporto tra la Carta DFUE e la Convenzione EDU si tratterà diffusamente al paragrafo seguente.

agli stessi principi generali, fermo restando la possibilità che le diverse fonti si ispirino reciprocamente, armonizzandosi³¹². Ciò, tuttavia, deve essere considerato tenendo presente che diversi diritti garantiti dalla Carta DFUE sono stati *in primis* riconosciuti dalla Corte di giustizia come principi generali del diritto dell'Unione, la riconciliazione del contenuto delle due fonti, quindi, è un'operazione che la Corte di giustizia compirà opportunamente laddove necessario evitando che, entro il sistema di tutela dell'Unione, possa attribuirsi un diverso contenuto al medesimo diritto. Il paragrafo 3, dell'art. 52 Carta DFUE, stabilendo che il significato dei diritti garantiti nella Carta DFUE è il medesimo dei corrispondenti diritti tutelati nella Convenzione EDU, rende più semplice all'interprete il compito di conciliare il contenuto di quei diritti tutelati in entrambe le fonti considerate e, altresì, con i principi generali, allorché derivino dalla Convenzione EDU³¹³.

Il paragrafo 3 dell'art. 52 Carta DFUE, oltre a regolare il rapporto tra la clausola limitativa generale con i limiti all'esercizio dei diritti posti dalla Convenzione EDU, definisce i rapporti tra la Carta DFUE e la Convenzione EDU. In base ad esso, «laddove la Carta DFUE contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione EDU, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione»³¹⁴.

³¹² G. Strozzi nota, ad esempio, come il perseguimento dei fini dell'ordinamento dell'Unione potrebbe condurre a interpretazioni delle disposizioni della Carta DFUE compatibili con taluni principi generali, i quali comunque non potranno disattendere o prevaricare i diritti da essa sanciti. Cfr. G. STROZZI, *Il sistema integrativo di tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 839. Secondo taluni, il mantenimento dei principi, nonostante l'entrata in vigore della Carta DFUE appare giustificato anche dall'esigenza di evitare che la Carta DFUE possa impedire alla Corte di giustizia di garantire nuovi diritti in via giurisprudenziale. Così nella Relazione finale del Gruppo II – Integrazione Carta/Adesione alla CEDU, Convenzione sul futuro dell'Europa, in A. TIZZANO (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa*, Giuffrè Editore, Milano, 2004, p. 107 e ss.; E. BRIBOSIA, *Les droits fondamentaux dans la Constitution européenne*, in M. DONY, E. BRIBOSIA (a cura di), *Commentaire de la Constitution européenne*, Bruxelles, 2005, p. 121 e ss.. Diversamente, taluni, a ragione, hanno sottolineato come anche la Carta DFUE si presti ad essere interpretata in senso evolutivo, così J. KÜHLING, *Fundamental Rights*, in A. VON BOGDANDY, J. BAST (Eds.), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford-Portland (Oregon), 2006, p. 514. Il mantenimento è appeso particolarmente opportuno anche in ragione del rifiuto da parte del Regno Unito e della Polonia ad associarsi alla Carta DFUE. Al riguardo si rinvia a: 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 *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 720 e ss.; 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 *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 742 e ss. Critico sul mantenimento del richiamo ai principi generali e, indirettamente, alla Convenzione EDU, L. DANIELE, *La protezione dei diritti fondamentali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: un quadro d'insieme*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 3/2009, pp. 645-651, spec. p. 650 e ss.

³¹³ Al riguardo si veda la sentenza della Corte di giustizia sul caso *J. Mc B.*, cit.

³¹⁴ Si osservi che le Spiegazioni relative all'articolo in oggetto specificano che il riferimento alla Convenzione include anche i relativi Protocolli. Detta precisione non appare scontata se si considera che i 28 membri dell'Unione non hanno ratificato tutti i Protocolli allegati alla Convenzione e non sono ad essi vincolati. Infatti, la scelta del criterio con cui definire i Protocolli cui l'Unione dovrà aderire entrando a far parte della Convenzione EDU è stata uno dei passaggi più critici del negoziato dell'accordo d'adesione. Rispetto alla Carta DFUE, stante il carattere non vincolante delle Spiegazioni, il riferimento generico ai Protocolli facoltativi non appare particolarmente problematico ma ugualmente degno di nota.

Ancorché non vincolanti, nella versione aggiornata delle Spiegazioni è stato inserito un elenco dei diritti che al momento della redazione, ma senza escludere ulteriori sviluppi, possono essere considerati corrispondenti alla Convenzione EDU con significato e portata identici o superiori a quelli garantiti da quest'ultima. In altre parole, le disposizioni della Convenzione EDU relative a tali diritti vengono virtualmente riflesse nella Carta DFUE rendendo necessaria la lettura congiunta dei due documenti. Così facendo, lo *standard* di tutela garantito dalla Convenzione EDU è diventato il minimo livello di garanzia in seno all'Unione, senza precludere ad essa la possibilità di concedere una tutela maggiore. L'effetto che con tale disposizione si è inteso raggiungere è proprio quello di aumentare l'uniformità e l'armonia tra i due sistemi senza, tuttavia, ledere l'autonomia del diritto dell'Unione³¹⁵.

La disposizione in esame, infatti, ha sollevato dubbi in ordine al valore da estendere alla rilevante giurisprudenza della Corte EDU. La questione fu oggetto di un intenso dibattito durante i lavori di redazione della Carta DFUE al termine dei quali si decise, infine, di non inserire riferimenti ad essa nel corpo della Carta, se non nel Preambolo. Rinvii alla giurisprudenza, invece, sono stati inseriti nelle Spiegazioni relative all'articolo in esame e a taluni specifici diritti (come ad esempio in quelle concernenti l'art. 19 Carta DFUE). Nelle Spiegazioni relative all'art. 52, paragrafo 3 si legge che «il significato e la portata dei diritti sono determinati anche dalla giurisprudenza della Corte EDU e dalla Corte di giustizia». Nella versione della Carta di Nizza incorporata nel Trattato-Costituzione, mantenuto nella versione della Carta ri-proclamata e adottata nel 2007, è stato introdotto il paragrafo 7 dell'art. 52 Carta DFUE. Esso stabilisce che «i giudici dell'Unione e degli Stati membri *tengono nel debito conto* le Spiegazioni elaborate al fine di fornire orientamenti per l'interpretazione della presente Carta».

Dal tenore letterale della disposizione si evince che l'intenzione dei redattori non era quella di attribuire efficacia vincolante alle Spiegazioni, di conseguenza, neppure la

³¹⁵ In argomento, R. ALONSO GARCÍA, *Le clausole orizzontali della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 01/2002, p. 1 e ss.; B. CONFORTI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la Convenzione europea dei diritti umani*, in L.S. ROSSI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2002, p. 3 e ss., spec. p. 5; A. BULTRINI, *I rapporti tra 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*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 700 e ss., spec. pp. 708-711; O. DE SCHUTTER, *Art. 52 – Portée des droits garantis*, in EU NETWORK OF INDEPENDENT EXPERTS ON FUNDAMENTAL RIGHTS (Eds.), *Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2006, p. 397 e ss.; G. GAJA, *Carta dei diritti fondamentali e Convenzione europea: una relazione complessa*, in U. DE SIERVO (a cura di), *La difficile Costituzione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 211 e ss.; T. GROPPI, *Articolo 52*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti*, cit., p. 351 e ss.; P. LEMMENS, *The Relation between the Charter of Fundamental Rights of The European Union and the European Convention on Human Rights - Substantive Aspect*, in *Maastricht Journal of European & Comparative Law*, 1/2001, p. 50 e ss.; K. LENAERTS, E. DE SMIJTER, *The Charter and the Role of the European Courts*, in *8 Maastricht Journal of European & Comparative Law*, 2001, p. 90 e ss.; ID., *A "Bill of Rights" for the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2/2001, p. 294 e ss.; K. LENAERTS, *The Court of Justice of the European Union and the Protection of Fundamental Rights*, cit., pp. 79-106, spec. p. 98 e ss.; J.P. JACQUÉ, *Coexistence ou concurrence dans le domaine des droits de l'homme. Droit de l'Union européenne et Convention européenne des droits de l'homme*, in L.S. ROSSI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, p. 171 e ss.; V. SCIARABBA, *Tra Fonti e Corti*, cit., p. 242 e ss.

giurisprudenza della Corte EDU può ritenersi tale per le istituzioni dell'Unione. Tuttavia, essa continuerà a costituire un elemento di cui la Corte di giustizia terrà conto autonomamente nel definire contenuto e limiti dei diritti sanciti dalla Carta DFUE³¹⁶. Nelle prime pronunce in cui hanno trovato applicazione diritti contenuti nella Carta DFUE corrispondenti a quelli previsti nella Convenzione EDU, infatti, la Corte di giustizia si è riferita largamente alla pertinente giurisprudenza della Corte EDU. Così, ad esempio, nel caso *J. Mc B.* rispetto al contenuto del diritto alla vita privata e familiare, piuttosto che nel caso *BED* in cui, in relazione all'art. 47, paragrafo 3 Carta DFUE, la Corte di giustizia ha stabilito che occorre «interpretare tale disposizione nel suo contesto, alla luce degli altri testi del diritto dell'Unione, del diritto degli Stati membri e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo»³¹⁷.

Emblematica di una certa tendenza ad assicurare il medesimo *standard* di tutela garantito dalla Corte EDU, può essere considerata la richiamata decisione *N.S.*, in cui il giudice rimettente chiese esplicitamente alla Corte di giustizia se, nell'ambito d'applicazione del regolamento c.d. Dublino II, la protezione assicurata a un individuo dai principi generali del diritto dell'Unione e, in particolare, dai diritti stabiliti agli artt. 1, 18 e 47 della Carta, fosse più ampia rispetto a quella apprestata dall'art. 3 Convenzione EDU. La Corte di giustizia, dopo aver esteso il controllo di legittimità sugli atti adottati dagli Stati membri su espressa autorizzazione del regolamento controverso, ha richiamato espressamente la decisione resa dalla Corte EDU sul caso *M.S.S.*³¹⁸. Così facendo, la Corte di giustizia ha esercitato il suo ruolo di unico legittimo interprete del diritto dell'Unione e ha fornito agli Stati membri la corretta interpretazione dell'atto in questione volta a renderlo, sia compatibile con la Convenzione EDU, sia con il perseguimento degli obiettivi definiti nei Trattati.

Una questione atta a sollevare dubbi interpretativi riguarda la lettura combinata dei paragrafi 2 e 3 dell'art. 52 Carta DFUE. Il primo, nello stabilire che i diritti riconosciuti nel catalogo, «per i quali i Trattati prevedono disposizioni, si esercitano alle condizioni e nei limiti definiti dagli stessi», sembra indebolire l'assunto di cui all'art. 6 Trattato UE, in base al quale la Carta DFUE gode del medesimo valore giuridico dei Trattati. Le Spiegazioni confermano tale interpretazione laddove specificano che la Carta DFUE non modifica il sistema dei diritti accordati dal Trattato CE e ripresi nei Trattati, segnatamente quelli derivanti dalla cittadinanza europea di cui all'art. 20 Trattato FUE e al Titolo V Carta DFUE³¹⁹.

In altri termini, per quanto concerne i diritti che trovano tutela nei Trattati e nella Carta DFUE³²⁰, in luogo alla clausola limitativa generale, dovranno essere applicati nel senso e entro i limiti stabiliti dai Trattati. In dottrina³²¹ la scelta di invertire quello che

³¹⁶ In questo senso P. GRAGL, *The Accession of the European Convention on Human Rights*, Hart Publishing, Oxford-Portland (Oregon), 2013, p. 59. Secondo autorevoli studiosi, invece, la Corte di giustizia dovrebbe ritenersi già vincolata alla giurisprudenza della Corte EDU. Così K. LENAERTS, E. DE SMIJTER, *The Charter and the Role of European Courts*, cit., spec. p. 99.

³¹⁷ Corte di giustizia dell'UE, *DEB*, cit., punto 37.

³¹⁸ Corte EDU (GC), *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ricorso n. 30696/09, 21 gennaio 2011.

³¹⁹ In argomento, L. AZZENA, *L'integrazione attraverso i diritti*, Giappichelli, Torino, 1998.

³²⁰ Alcuni diritti e libertà fondamentali, quali la libertà di circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali, ritenuti dalla Corte di giustizia principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dell'Unione e disposti nei Trattati, non trovano menzione nella Carta DFUE.

³²¹ Cfr. V. SCIARABBA, *Tra fonti e Corti*, cit., p. 166.

dovrebbe essere il normale rapporto tra i diritti fondamentali e le altre norme, ancorché comprese nei Trattati, è apparsa discutibile. Questi, in ragione dell'importanza dei diritti fondamentali, ritenevano preferibile, se non accordare prevalenza alla Carta DFUE, ammettere la possibilità di effettuare un bilanciamento tra i diversi interessi in questione, come indicato dall'ultima frase del paragrafo 1 dell'articolo in esame.

Il rapporto tra i paragrafi 2 e 3 dell'art. 52 Carta DFUE potrebbe creare alcune difficoltà: alcuni diritti garantiti dalla Convenzione EDU sono, altresì, riconosciuti nei Trattati³²² ma presentano una portata diversa. Così, ad esempio, il diritto dei cittadini dell'Unione a circolare e soggiornare liberamente entro il territorio degli Stati membri è sancito all'art. 45 Carta DFUE, che, al primo paragrafo riproduce la disposizione di cui all'art. 21 Trattato FUE e, al secondo, prevede la possibilità di estendere detta libertà ai cittadini di paesi terzi, nel rispetto delle condizioni stabilite nei Trattati.

La libertà di circolazione, quindi, è soggetta alle condizioni e ai limiti previsti dai Trattati e dalla relativa normativa d'attuazione. L'art. 2 del Protocollo 4 allegato alla Convenzione EDU, tuttavia, tutela il medesimo diritto in maniera più estesa, attribuendolo ad ogni persona che si trovi regolarmente sul territorio dello Stato, senza ulteriori condizioni. In casi simili, ci si può chiedere come dovrebbe essere esercitato il diritto in questione. Se alle condizioni definite dai Trattati, oppure, in base a quanto disposto all'art. 52, paragrafo 2, ovvero, in applicazione dell'art. 52, paragrafo 3, non dovrebbero trovare applicazione. I redattori della Carta DFUE non sembra abbiano considerato esplicitamente questa eventualità, benché, in base al paragrafo 2, dell'art. 52 Carta DFUE, i diritti riconosciuti nei Trattati dovranno essere esercitati nel rispetto dei limiti e delle condizioni previsti dagli stessi. Se dall'applicazione di tale disposizione dovesse conseguire un livello di protezione superiore a quello che si otterrebbe applicando la Convenzione EDU, non si pone nessun problema tra le due disposizioni³²³, al contrario, al contrario, dall'applicazione del paragrafo 2 si ottenesse una tutela inferiore, potrebbe insorgere un problema di coordinamento tra le due disposizioni. Nelle diverse versioni delle Spiegazioni non si trovano chiarimenti in merito, mentre, sul piano teorico, la soluzione è stata individuata da taluni³²⁴ nello stesso paragrafo 3 dell'art. 52 Carta DFUE. Nel caso di corrispondenza tra i diritti garantiti nei Trattati, si reputa che sia necessario attenersi a quanto essi stabiliscono ma che il senso e la portata dei corrispondenti diritti garantiti nella Convenzione EDU dovrà prevalere, tranne nel caso in cui, come si legge nell'ultima frase del paragrafo, il diritto dell'Unione, quindi anche i Trattati, attribuiscono una protezione più intensa³²⁵;

³²² Cfr. K. LENAERTS, E. DE SMIJTER, *The Charter and the Role of the European Courts*, in 8 *Maastricht Journal of European & Comparative Law*, 1/2001, p. 90 e ss., spec. p. 98; G. STROZZI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale, cit.*, p. 239.

³²³ Si pensi ad esempio al divieto di discriminazione che è sancito, oltre che in qualità di principio generale, sia nei Trattati (e nella normativa secondaria d'attuazione) che nella Convenzione EDU in maniera però differente.

³²⁴ R. ALONSO GARCÍA, *Le clausole orizzontali della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, cit.*, p. 11.

³²⁵ Altri, invece, hanno individuato la soluzione nel successivo art. 53 Carta DFUE, che sembra risolvere il contrasto in favore della norma garantente la protezione maggiore. La disposizione introduce una clausola di salvaguardia e si riferisce al documento interamente considerato: ciò ne permetterebbe l'applicazione anche al paragrafo 2, dell'art. 52, in modo tale da vincolare l'esercizio dei diritti riconosciuti dalla Carta DFUE, corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione EDU e

sul punto sarebbe interessante una pronuncia della Corte di giustizia.

In conclusione, l'art. 52, 3 Carta DFUE contribuisce certamente a semplificare il quadro delle fonti in materia di diritti fondamentali in seno all'Unione, ma non può portare ad escludere completamente l'insorgenza di interpretazioni contrastanti tra le Corti europee. La disposizione, infatti, si applica soltanto a quei diritti sanciti nella Carta DFUE corrispondenti a quelli della Convenzione EDU; inoltre, la prerogativa della Corte di giustizia di adattare i diritti convenzionali così introdotti nell'ordinamento dell'Unione a altri ritenuti ugualmente fondamentali, piuttosto che per preservare le specifiche caratteristiche e obiettivi dell'Unione, non sembra essere intaccata dalla disposizione in esame che vincola l'organo giurisdizionale al diritto positivo della Carta DFUE, ma non alla giurisprudenza della Corte EDU.

La successiva disposizione di coordinamento di cui all'art. 53 Carta DFUE ha introdotto, invece, una c.d. clausola di salvaguardia, elemento comune in molti trattati internazionali in materia di diritti umani, in virtù della quale «nessuna disposizione della Carta DFUE deve essere interpretata come lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, *nel rispettivo ambito d'applicazione*, del diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, [...] in particolare, dalla Convenzione EDU, e dalle Costituzioni degli Stati membri».

La Carta DFUE, quindi, costituirebbe un valore aggiunto alla protezione dei diritti fondamentali in Europa, senza pregiudicare gli altri sistemi di protezione già esistenti³²⁶.

basati sui Trattati, ai limiti e alle condizioni previste da questi ultimi ma a condizione che gli stessi non interferiscano con il significato e la portata dei corrispondenti diritti garantiti dalla Convenzione EDU. Detta interpretazione, ancorché orientata al perseguimento del fine che le clausole di coordinamento si pongono: raggiungere una maggiore uniformità tra le diverse fonti in materia di diritti fondamentali applicabili in seno all'Unione, non appare condivisibile se si considera che l'art. 53 Carta DFUE, riferendosi all'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione, di cui fanno parte i Trattati, preserva l'autonomia dei diritti garantiti in questi ultimi, non risolvendo il problema del rapporto tra il paragrafo 2 e 3 dell'art. 52 Carta DFUE. Cfr. K. LENAERTS, E. DE SMIJTER, *The Charter and the Role of the European Courts*, cit.

³²⁶ Senza soffermarsi sull'argomento si dà nota della critica mossa da alcuni studiosi in ordine alla tecnica del livello di protezione in termini comparativi utilizzata nella disposizione in esame. Secondo questi sarebbe impossibile applicare concretamente detta tecnica in ragione del fatto che molto spesso la tutela dei diritti fondamentali si traduce in una ponderazione tra più diritti di diversi soggetti, piuttosto che nel rapporto tra individuo e potere pubblico; inoltre, gli stessi ritengono che il discorso dei diritti fondamentali attenga più propriamente ai valori, cioè ai diritti delimitati dall'interesse generale, cosa che renderebbe molto difficile un paragone basato nel maggior o minor grado di protezione di valori ugualmente fondanti. Così J.H.H. WEILER, *Protection of fundamental Human Rights within the Legal Order of the European Communities*, in R. BERNHARDT, J.A. JOLOWICZ (EDS.), *International Enforcement of Human Rights (Report submitted to the Colloquium of the International association of Legal Science, Heidelberg 28-30 august 1985)*, p. 126-129; ID., *Eurocracy and Distrust: some questions concerning the Role of the European Court of Justice in the Protection of fundamental Human Rights within the Legal Order of the European Communities*, in *Washington Law Review*, 3/1986, p. 1122-1129; ID., *Fundamental Rights and Fundamental Boundaries: On the Conflict of Standards and Values in the Protection of Human Rights in the European Legal Space*, in *The Constitution of Europe ("Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration)*, CUP, Cambridge, 1999, p. 102 e ss. Oltre a Weiler, esprimono posizioni sia a favore che contro la tecnica della comparazione dei livelli di tutela: M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 1995, p. 32, e L. BESSELINK, *Entrapped by the Maximum Standard: On Fundamental Rights, Pluralism and Subsidiarity in the European Union*, in *Common Market Law Review*, 3/1998, p. 629 e ss.

Tuttavia, diversamente dalle altre clausole di sussidiarietà, o salvaguardia, l'art. 53 Carta DFUE contiene una specificazione importante: il riferimento al «rispettivo ambito d'applicazione» di ognuna delle fonti considerate. In questo modo, la Carta DFUE riconosce e istituzionalizza la presenza di diversi sistemi e ammette che possano sussistere diversi *standard* di tutela, salvaguardando così la specificità dell'ordinamento giuridico in cui è inserita. La disposizione, infatti, è volta a salvaguardare il livello di protezione offerto, rispettivamente: dal diritto dell'Unione, dalle Costituzioni degli Stati membri e, soprattutto, dalla Convenzione EDU³²⁷.

Se si confronta la disposizione in esame con la clausola disposta all'art. 53 della Convenzione EDU³²⁸, si comprende il diverso ruolo che i due cataloghi sono chiamati a svolgere. In base a detta clausola, la Convenzione EDU può essere invocata allorché il livello di tutela apprestata nell'ordinamento nazionale sia inferiore a quello da essa disposto, al contrario, non potrà essere utilizzata per giustificare un grado di tutela inferiore rispetto a quello garantito nel diritto interno. Essa ha un campo di applicazione coincidente con quest'ultimo e costituisce effettivamente una garanzia minima di tutela dei diritti fondamentali, venendo in rilievo solo una volta esauriti i rimedi giurisdizionali interni.

L'ambito d'applicazione della Carta DFUE, invece, è definito dall'art. 51 della stessa e la clausola, di cui all'art. 53 Carta DFUE, rileva nei casi in cui i campi d'applicazione dei diversi sistemi di tutela si intersecano, al fine di evitare da principio potenziali contrasti. L'effetto, quindi, non è quello di uniformare il contenuto e i limiti dei diritti garantiti nei diversi cataloghi (come stabilito dai paragrafi 3 e 4 dell'art. 52) bensì preservare, entro i rispettivi campi d'applicazione, le differenti forme di tutela apprestate ai medesimi diritti³²⁹.

³²⁷ Cfr. Charter 4423/00, Convent 46.

³²⁸ Art. 53 Convenzione EDU: «Nessuna delle disposizioni della presente Convenzione può essere interpretata in modo da limitare o pregiudicare i Diritti dell'Uomo e le Libertà fondamentali che possano essere riconosciuti in base alle leggi di ogni Parte Contraente o in base ad ogni altro accordo al quale essa partecipi».

³²⁹ Al riguardo si vedano le opinioni espresse da R. ALONSO GARCÍA, *Le clausole orizzontali della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 01/2002, p. 1 e ss.; J. BERING LIISBERG, *Does the EU Charter of Fundamental Rights threaten the supremacy of Community Law?*, in *38 Common Market Law Review*, 2001, pp. 1171-1199; L. BESSELINK, *The Member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter*, in *8 Maastricht Journal of European & Comparative Law*, 2001, p. 68 e ss.; M. CARTABIA, *Articolo 53*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti*, cit., p. 360 e ss.; G. DE KERCHOVE, O. DE SCHUTTER, F. TULKENS, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: dialogue à trois voix*, Bruylant, Bruxelles, 2001; O. DE SCHUTTER, *Art. 53 – Niveau de protection*, in *Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2006, p. 411 e ss.; U. DE SIEVRO, *L'ambigua redazione della Carta dei Diritti Fondamentali nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione Europea*, in *Diritto Pubblico*, 1/2001, p. 50 e ss.; G. DI FEDERICO (Eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. From Declaration to Binding Instrument*, Springer, 2011; P. GRAGL, *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, Hart Publishing, 2013, p. 61; J. KOKOTT, C. SOBOTTA, *The Charter of Fundamental Rights of the European Union after Lisbon*, EU Working Paper n. 6, 2010; K. LENAERTS, E. DE SMIJTER, *The Charter and the Role of European Courts*, cit.; V. SCIARABBA, *Tra Fonti e Corti*, cit.; A.M. WIDMANN, *Article 53: Undermining the Impact of the Charter of Fundamental Rights*, in *8 Columbia Journal of European Law*, 2002, p. 342 e ss.; L. WILDHABER, *About the Co-Existence of Three Different Legal Systems and Three Jurisdictions*, in *60 Zeitschrift Furauslandisches*

La pronuncia resa dalla Corte di giustizia sul caso *Melloni*³³⁰ conferma questa interpretazione. Le questioni sottoposte alla Corte di giustizia traevano origine da un «recurso de amparo» proposto dal signor Melloni contro l'ordinanza, adottata dalla prima sezione della camera penale dell'Audiencia Nacional spagnola, che ne autorizzava la consegna alle autorità italiane ai fini dell'esecuzione della sentenza di condanna pronunciata, in contumacia dell'imputato, dal Tribunale di Ferrara per bancarotta fraudolenta, confermata in appello e in cassazione.

A fondamento del ricorso, il ricorrente contestava l'esistenza di una violazione indiretta dei requisiti imposti dal diritto a un processo equo di cui all'art. 24, comma 2, della Costituzione spagnola. Al fine di tutelare la dignità dell'uomo e il contenuto essenziale dell'equo processo, quest'ultima disposizione subordina la concessione dell'extradizione verso gli Stati che, in caso di reati gravi, considerano legittime le sentenze pronunciate *in absentia*, alla condizione che il condannato possa impugnare tali sentenze di condanna per tutelare il proprio diritto alla difesa.

L'art. 4 *bis*, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584/GAI, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (come modificata dalla decisione quadro 2009/299/GAI) esclude che uno Stato membro possa rifiutare di eseguire un mandato d'arresto europeo emesso ai fini dell'esecuzione di una pena se l'interessato non è comparso personalmente al processo terminato con la decisione quando, come nel caso in esame, il mandato indica che l'interessato, «al corrente della data fissata, aveva conferito un mandato ad un difensore, nominato dall'interessato o dallo Stato, per patrocinarlo in giudizio, ed è stato in effetti patrocinato in giudizio da tale difensore»³³¹.

Risulta, quindi, che la richiamata disposizione della Costituzione spagnola appresta una tutela dei diritti connessi all'equo processo maggiore rispetto alla decisione quadro dell'Unione europea. Il giudice rimettente, alla luce di ciò, ha chiesto alla Corte di giustizia se l'articolo 53 Carta DFUE permettesse allo Stato membro di esecuzione di subordinare l'esecuzione del mandato di cattura spiccato nei confronti di una persona condannata in contumacia alla condizione che la sentenza di condanna potesse essere oggetto di revisione nello Stato membro emittente, in modo da evitare una lesione dei diritti garantiti dalla Costituzione dello Stato membro di esecuzione³³².

La Corte di giustizia ha respinto una simile interpretazione dell'art. 53 Carta DFUE chiarendo che lo stesso deve essere interpretato in modo tale che dalla sua applicazione non vengano compromessi il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione³³³. Se uno Stato membro di esecuzione si avvallesse dell'art. 53 Carta DFUE per subordinare l'esecuzione di un mandato di cattura europeo a una condizione non prevista dalla decisione quadro 2009/209, al fine di evitare una lesione dei diritti connessi al giusto processo garantiti dalla propria Costituzione, ne deriverebbe un contrasto con il principio del primato del diritto dell'Unione e comporterebbe altresì una lesione dei principi di fiducia e riconoscimento reciproci tra gli Stati membri che la decisione

Offentliches Recht und Volkerrecht, 2005, p. 313 e ss.

³³⁰ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-399/11, *Melloni*, 26 febbraio 2013, non ancora pubblicata in *Racc.*

³³¹ Cfr. art. 4, *bis*, paragrafo 1, *lett. b*), decisione quadro 2002/584/GAI.

³³² Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-399/11, *Melloni*, *cit.*, punto 55.

³³³ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-399/11, *Melloni*, *cit.*, punti 59-60.

quadro mira a rafforzare, oltre a mettere in discussione lo *standard* di tutela dei diritti fondamentali definito da tale atto³³⁴.

L'art. 53 Carta DFUE, quindi, non può essere interpretato come un'eccezione al principio del primato del diritto dell'Unione ma, al contrario, con l'espressione «nel rispettivo ambito d'applicazione» si è proprio voluto preservare tale principio e, di conseguenza, garantire l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri.

Ciò, pertanto, lascia intatta la possibilità che la Corte di giustizia e la Corte EDU adottino interpretazioni differenti in relazione al medesimo diritto. Il caso *Melloni*, considerato l'ampio riferimento che la Corte di giustizia ha fatto alla giurisprudenza della Corte EDU per determinare la compatibilità della tutela dei diritti connessi al giusto processo del destinatario del mandato di cattura con l'art. 6 della Convenzione EDU, non sembra poter diventare un potenziale caso di contrasto di giudicati delle due Corti europee, tuttavia, non si può escludere che, a fronte di una pronuncia della Corte di giustizia in cui viene accertata la compatibilità di un atto nazionale rientrante nell'ambito del diritto dell'Unione con la Carta DFUE, la Corte EDU, successivamente investita del ricorso, non giunga a conclusioni dissimili.

VI. La Convenzione EDU nel sistema delle fonti dell'Unione prima dell'adesione

L'attuale sistema delle fonti in materia di diritti fondamentali nell'ordinamento dell'Unione è il risultato del processo che si è analizzato sino ad ora. Il quadro che si presenta è complesso e articolato: oltre ai Trattati, concorrono alla disciplina della materia i principi generali del diritto e la Carta DFUE.

I diritti garantiti nella Convenzione EDU, come interpretati dalla Corte di giustizia, rilevano come principi generali, e quando corrispondono a diritti tutelati nella Carta DFUE ne indicano il significato e la portata. Le disposizioni di coordinamento materiale disposte da quest'ultima contribuiscono ad accrescere il grado di integrazione tra le diverse fonti contemporaneamente applicabili, pur non risolvendo ogni aspetto del rapporto tra queste. I diritti garantiti nella Convenzione EDU corrispondenti a quelli inclusi nella Carta DFUE costituiscono, nell'ambito dell'Unione, lo *standard* minimo di tutela apprestata. La clausola di salvaguardia di cui all'art. 53 Carta DFUE, invece, con l'intento di preservare l'autonomia del diritto dell'Unione, prevede la contemporanea esistenza di diversi sistemi, con diversi livelli di tutela, dei medesimi diritti. L'attività interpretativa della Corte di giustizia si dimostra centrale per garantire l'uniformità e la coerenza nel sistema.

Rispetto al rapporto con la Corte EDU, l'entrata in vigore della Carta DFUE, con le richiamate disposizioni, non aumenta la possibilità dell'insorgenza di interpretazioni contrastanti dei diritti convenzionalmente garantiti da parte delle due Corti europee, tuttavia, non può escludere che ciò accada. La Corte di giustizia, svincolata dalla giurisprudenza della Corte EDU, potrebbe ritenere opportuno limitare il godimento di un diritto, discostandosi dalla giurisprudenza della Convenzione EDU, al fine di

³³⁴ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-399/11, *Melloni*, *cit.*, punti 62-63.

garantire il perseguimento degli scopi dell'Unione, piuttosto che per controbilanciare interessi particolari di più parti. In casi come questi può avvalersi di quel margine di apprezzamento che le permette legittimamente di adottare autonome interpretazioni, senza che da ciò possa derivare necessariamente un «contrasto» con la Corte EDU.

Considerando la prospettiva degli Stati membri, invece, la situazione può apparire più complessa in ragione del fatto che la Carta DFUE cristallizza la contemporanea presenza di due diversi *standard* di tutela a livello nazionale³³⁵. La Convenzione EDU produce effetti differenti nell'ordinamento dell'Unione e in quelli degli Stati membri, così, i medesimi diritti in essa tutelati possono avere una diversa natura giuridica, efficacia e contenuto, a seconda dell'ambito in cui operano³³⁶.

Nell'ordinamento giuridico italiano, ad esempio, in ragione della collocazione formale della Convenzione EDU, questa situazione è apparsa particolarmente problematica e, all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha portato alcuni giudici amministrativi³³⁷ ad assumere un orientamento volto a equiparare il ruolo dei diversi cataloghi in materia di diritti fondamentali. Dalla lettura combinata dell'art. 6, commi 2 e 3 Trattato UE e dell'art. 52, comma 3 Carta DFUE, questi hanno desunto l'assorbimento della Convenzione EDU nell'ordinamento dell'Unione, con la conseguente estensione alla stessa del medesimo trattamento di cui godono le norme del diritto dell'Unione negli ordinamenti degli Stati membri. Ancorché volta a semplificare e a uniformare i cataloghi applicabili in materia di diritti fondamentali, questa ricostruzione non appare formalmente sostenibile: il comma 3 dell'art. 6 Trattato UE dispone esclusivamente che la Convenzione EDU rientra tra le fonti di ispirazione che la Corte di giustizia utilizza per ricostruire i principi generali ma non può perciò attribuire alle norme convenzionali la forza per produrre effetti nell'ambito degli ordinamenti interni diversi da quelli previsti dai medesimi. Parimenti, l'art. 52, comma 3 Carta DFUE, nello stabilire che quel livello minimo di tutela previsto dalla Convenzione EDU è lo *standard* minimo apprestato dalla Carta DFUE, non incide evidentemente sul contenuto e sulla portata applicativa della Convenzione EDU entro gli ordinamenti nazionali. Come chiarito sia dalla Corte costituzionale italiana nella sentenza n. 80 del 2011³³⁸, che dalla Corte di giustizia nella richiamata sentenza *Åklagaren*, negli ordinamenti interni degli Stati membri, i diritti garantiti dalla Convenzione EDU e quelli propri dell'ordinamento giuridico dell'Unione sono caratterizzati da un diverso ambito d'applicazione e svolgono un ruolo differente. Le disposizioni di coordinamento nell'applicazione delle diverse fonti di tutela introdotte nell'ordinamento dell'Unione non inficiano l'autonomia dei due sistemi e non possono ritenersi atte ad assicurare un identico trattamento delle diverse fonti negli Stati membri. Queste, invece, mantengono un doppio binario d'applicazione della Convenzione EDU,

³³⁵ Cfr. J.H.H. WEILER, *Eurocracy and Distrust*, cit., p. 1103 e ss.

³³⁶ Al riguardo, A. BULTRINI, *I rapporti tra Carta dei diritti fondamentali e Convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo Lisbona*, cit., p. 713 e ss.; E. CANNIZZARO, *Diritti diretti e diritti indiretti: i diritti fondamentali tra Unione, Cedu e Costituzione italiana*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1/2012, p. 23 e ss.; G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2/2009, p. 195 e ss.

³³⁷ Così il Consiglio di Stato, 2 marzo 2010, n. 1220 e il TAR Lazio, Sez. II B, 25 maggio 2010, n. 11984.

³³⁸ La Corte costituzionale con la sentenza 80/2011 ha ribadito quanto già affermato nelle sentenze n. 347-348 del 2007, c.d. sentenze gemelle.

a seconda dell'ambito in cui essa rileva, nonostante da ciò possano conseguire *standard* di tutela differenti in relazione a fattispecie analoghe, allorché esse ricadano nell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione o meno.

VI. La Corte EDU e il diritto dell'Unione europea

Venendo ora alla prospettiva della Corte EDU, nel paragrafo introduttivo si è accennato al fatto che l'Unione, non essendo parte del Consiglio d'Europa, non è soggetta al controllo della Corte EDU e i suoi atti non possono essere direttamente oggetto di ricorso dinanzi a essa. Tuttavia, poiché gli Stati membri sono obbligati ad assicurare l'osservanza dei vincoli risultanti dai Trattati e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, può accadere che essi si trovino assoggettati a obblighi derivanti dal diritto dell'Unione che presentano profili di incompatibilità con le disposizioni della Convenzione EDU e dei Protocolli cui essi hanno aderito.

La Corte EDU, così, può venirsi a trovare investita di ricorsi il cui oggetto è correlato, più o meno direttamente, al diritto dell'Unione. Per fronteggiare questa particolare situazione, essa ha sviluppato taluni paradigmi che le hanno permesso, anche in ragione della progressiva sostanziale implementazione dei diritti garantiti dalla Convenzione EDU entro l'ordinamento dell'Unione, di evitare l'insorgere di situazioni particolarmente difficili da gestire sia per gli Stati membri che per le due Organizzazioni coinvolte³³⁹.

Dall'analisi delle decisioni della Corte EDU (e dell'ormai estinta Commissione EDU) emerge una significativa evoluzione nei paradigmi da essa sviluppati per gestire tali ricorsi.

In primo luogo, allorché la Corte EDU (e, quando ancora operativa, la Commissione EDU) si è trovata investita di ricorsi rivolti contro l'allora Comunità europea e, secondariamente, contro tutti gli Stati membri, essa si è sempre dichiarata incompetente *ratione personae*³⁴⁰. Questa prassi fu inaugurata dalla Commissione EDU con la decisione sul caso *CFDT*³⁴¹ in cui, dopo aver constatato l'irricevibilità del ricorso contro la Comunità europea, precisava, altresì, che il ricorso rivolto contro «gli Stati membri [di quest'ultima] collettivamente considerati» non poteva essere accolto poiché, nonostante la ricorrente non avesse definito cosa intendesse con detta nozione, si

³³⁹ La letteratura sul vaglio operato dalla Corte EDU sul diritto dell'Unione è vastissima, tra i molti in generale si vedano: A. BULTRINI, *Il controllo degli atti comunitari nella giurisprudenza degli organi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Comunicazione e Studi*, vol. XXI, 1997, p. 279 e ss.; ID., *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 *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2002, p. 5 e ss.; B. CONFORTI, *Note sui rapporti tra diritto comunitario e diritto europeo dei diritti fondamentali*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 2000, p. 4 e ss.; R. HARMSSEN, *National Responsibility for European Community Acts under the European Convention on Human Rights: Recasting the Accession Debate*, in *European Public Law*, 2001, p. 625 e ss..

³⁴⁰ Cfr. Commissione EDU, *Confédération Française du Travail (CFDT) c. Commissione europea, alternativamente i suoi Stati membri a) congiuntamente o b) singolarmente*, ricorso 8030/77, 18 luglio 1978; Commissione EDU, *Dufay c. Commissione europea, alternativamente i suoi Stati membri a) congiuntamente o b) singolarmente*, ricorso 13539/88, 19 gennaio 1989; Commissione EDU, *Garzilli c. Stati membri dell'UE*, ricorso 32384/96, 22 ottobre 1998.

³⁴¹ Commissione EDU, *Confédération Française du Travail (CFDT)*, cit., punti 3 e 4.

desuniva l'intenzione della stessa di adire la Commissione EDU contro il Consiglio della Comunità europea (l'organo che aveva adottato l'atto dalla cui applicazione derivava la pretesa violazione). Di conseguenza, il ricorso veniva rigettato per incompetenza *ratione personae*³⁴².

La ricorrente, inoltre, aveva altresì indirizzato il ricorso contro gli Stati membri della Comunità europea singolarmente considerati. Rispetto a quest'ultima ipotesi, la valutazione della ricevibilità del ricorso fu più delicata. La Francia, all'epoca, non aveva ancora accettato di estendere il diritto (allora facoltativo) a ricorrere individualmente contro di lei, quindi, il ricorso nei suoi confronti era irricevibile. Diversamente, rispetto agli altri Stati membri, l'irricevibilità *ratione personae* fu desunta in ragione del fatto che, nel partecipare all'adozione delle decisioni del Consiglio della Comunità europea, essi non esercitano la loro "giurisdizione" ai sensi dell'art. 1 Convenzione EDU³⁴³.

Nel medesimo senso rileva la decisione resa sul caso *Biret*³⁴⁴. Il ricorso presentato innanzi alla Corte EDU si inserisce nel contesto della vicenda relativa al divieto di importazione di carni trattate con certe tipologie di ormoni introdotto dall'Unione con due direttive, il cui effetto era quello di istituire, di fatto, un embargo contro l'importazione di carni dagli Stati Uniti. Le direttive in questione erano già state dichiarate incompatibili con gli accordi OMC nell'ambito di una controversia tra Stati Uniti e Unione, dinanzi al Dispute Settlement Body. In seguito a tale decisione, la ricorrente, società importatrice di carni, aveva tentato di ottenere un rimborso per i danni causati dall'applicazione di tali direttive innanzi alla Corte di giustizia con ricorso per responsabilità extra-contrattuale che veniva respinto³⁴⁵.

La *Biret*, così, azionava un ricorso contro tutti gli Stati membri dell'Unione innanzi alla Corte EDU, contestando la violazione di un diritto a un ricorso effettivo dinanzi alla Corte di giustizia, di cui agli artt. 6 e 13 Convenzione EDU e dei suoi diritti connessi alla proprietà privata, di cui all'art. 1, Protocollo 1, Convenzione EDU. Il ricorso, nel rispetto della precedente giurisprudenza, per la parte concernente il ricorso innanzi alla Corte di giustizia veniva dichiarato irricevibile, atteso che il *deficit* nella tutela giurisdizionale del sistema dell'Unione non poteva essere attribuito agli Stati membri³⁴⁶. Diversamente, per la parte concernente la violazione dei diritti connessi alla proprietà, la Corte EDU riconosceva la giurisdizione della Francia, Stato in cui aveva sede la società, ma, applicando la presunzione di equivalenza nella protezione, dichiarava comunque il ricorso irricevibile³⁴⁷.

Similmente, in *Connolly*³⁴⁸, un ricorrente aveva sostenuto dinanzi alla Corte

³⁴² In argomento si veda A. BULTRINI, *Il controllo degli atti comunitari nella giurisprudenza degli organi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Comunicazione e studi*, vol. XXI, 1997, p. 279 e ss.; ID., *La responsabilité des États membres de l'Union européenne pour les violations de la Convention européenne des droits de l'homme imputable au système communautaire*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2002, p. 5 e ss.

³⁴³ Commissione EDU, *Confédération Française du Travail (CFDT)*, cit., punto 7.

³⁴⁴ Corte EDU, *Etablissements Biret et CIE s.a. e la société Biret International c. 15 Member States of European Union*, ricorso n. 13762/04, 9 dicembre 2008.

³⁴⁵ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-93/02 P, *Biret international c. Consiglio*, 30 settembre 2003, in *Racc.* p. I-10497. In merito si rinvia al Capitolo IV, paragrafo III c).

³⁴⁶ Cfr. Corte EDU, *Biret*, cit., punto 1.

³⁴⁷ Riguardo al paradigma della protezione comparabile si veda di seguito.

³⁴⁸ Corte EDU, *Connolly c. 15 Stati membri dell'UE*, ricorso 73274/01, 9 dicembre 2008. Tale

EDU la responsabilità degli allora quindici Stati membri della Comunità europea per la lamentata violazione dell'art. 6 Convenzione EDU perpetrata, dall'allora Tribunale di primo grado, per avergli negato la possibilità di inviare osservazioni scritte alle Conclusioni rese dall'Avvocato generale. La controversia dinanzi al Tribunale era sorta nell'ambito di una vertenza per motivi di lavoro tra il ricorrente (dipendente della Commissione europea) e la Comunità europea. La Corte EDU, osservò che gli Stati convenuti non erano intervenuti in alcun modo, atteso che gli aspetti procedurali concernenti il ricorso instaurato innanzi al Tribunale erano definiti dal Regolamento del medesimo, di conseguenza, negò nuovamente la ricevibilità del ricorso *ratione personae*.

Diversamente, con la decisione di poco successiva resa sul caso *Kokkelvisserij*³⁴⁹, la Corte EDU è giunta a conclusioni diverse, benché, come in *Connolly*, l'oggetto del ricorso era il rifiuto da parte della Corte di giustizia di permettere alla ricorrente di replicare alle conclusioni presentate dall'Avvocato generale, nel corso del procedimento instaurato dinanzi ad essa con rinvio pregiudiziale da parte del giudice danese. Il ricorso principale concerneva l'impugnazione da parte di un'organizzazione ambientalista della licenza di pesca concessa dalle autorità danesi alla *Kokklevisserij*. Il tribunale amministrativo danese, dovendo applicare la normativa d'attuazione della direttiva CE 92/43³⁵⁰, decise di sospendere il procedimento e sottoporre una richiesta interpretativa alla Corte di giustizia. Detto rinvio pregiudiziale è stato considerato dalla Corte EDU come l'elemento sufficiente a far sorgere un coinvolgimento dello Stato membro idoneo a rendere il ricorso ricevibile e a permetterle di esercitare la propria giurisdizione.

Altri casi indirizzati contro tutti gli Stati membri della Comunità e dell'Unione europea, invece, sono stati dichiarati irricevibili *ratione materiae*. Così, ad esempio, nei casi *Soc. Guérin Automobiles*³⁵¹, *Segi, Gestaras Pro Amnestia*³⁵² e *Senator Lines*³⁵³. Essi avevano ad oggetto questioni tra loro molto diverse: i casi *Segi* e *Gestoras Pro Amnestia* riguardavano l'azione dell'Unione europea nella lotta al terrorismo, mentre le vicende all'origine degli altri due ricorsi richiamati attenevano alla materia della

orientamento è stato confermato in seguito nella decisione *Beygo c. 46 Stati membri del Consiglio d'Europa*, 36099/06. Nel medesimo senso si veda anche la decisione resa nel caso *Boivin*, un ricorso concernente una vertenza di lavoro tra il ricorrente e l'Organizzazione europea per la sicurezza della navigazione aerea. La Corte EDU dichiarava irricevibile il ricorso azionato contro tutti le Parti contraenti del Consiglio d'Europa poiché la questione oggetto del ricorso concerneva l'Eurocontrol, quindi, esulava dalla sua giurisdizione *ratione personae*. Cfr. Corte EDU, *Boivin c. 34 Member States of Council of Europe*, ricorso n. 73250/01, 9 settembre 2008.

³⁴⁹ Corte EDU, *Cooperative Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. c. Paesi Bassi*, ricorso n. 13645/05, 20 gennaio 2009. Per un commento, si rinvia a D. RUSSO, *Una decisione della Corte di Strasburgo verso l'affermazione di un controllo sull'operato della Corte di giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, p. 1119 e ss.

³⁵⁰ Consiglio, Direttiva CE 92/43 sulla conservazione dell'habitat naturale, della flora e della fauna selvatica, 21 maggio 2002, in *G.U.C.E.*, OJ L 206/7.

³⁵¹ Corte EDU, *Société Guérin Automobiles c. 15 Stati membri dell'UE*, ricorso 51717/99, 4 luglio 2000.

³⁵² Corte EDU, *Segi e altri & Gestoras Pro Amnestia e altri c. 15 Stati membri dell'UE*, ricorsi 6422/02 e 9916/02, 23 maggio 2002.

³⁵³ Corte EDU (GC), *Senator Lines GmbH c. Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Svezia e Regno Unito*, ricorso 56672/00, 10 marzo 2004.

concorrenza. Tra esse, risulta di maggior interesse la decisione resa sul caso *Senator Lines*. Con detto ricorso, la ricorrente lamentava la lesione dell'art. 6 Convenzione EDU in ragione della mancata sospensione dell'esecuzione della sanzione ad essa comminata dalla Commissione europea per la violazione dell'ex art. 81 Trattato CE (attuale art. 101 Trattato FUE), in pendenza del ricorso dinanzi all'allora Tribunale di primo grado dell'Unione. La Corte EDU ha evitato di pronunciarsi nel merito della questione rilevando che la Commissione europea non aveva applicato la sanzione pecuniaria e, pertanto, ritenendo che la ricorrente non integrasse la definizione di "vittima", negandole così la legittimità del ricorso³⁵⁴.

L'orientamento degli organi di Strasburgo in ordine alla possibilità di attribuire agli Stati membri una responsabilità per atti o fatti collegati alla loro appartenenza alla Comunità europea prima e, poi, all'Unione europea, muta in modo significativo nel corso del tempo e l'incidenza del controllo indirettamente esercitato sul diritto dell'Unione si è fatta più penetrante. Diversamente, allorché la Corte EDU si è trovata investita di ricorsi concernenti l'azione degli Stati membri per dare attuazione al diritto dell'Unione ha adottato orientamenti diversi. La giurisprudenza rilevante può essere distinta entro due principali categorie che di seguito saranno analizzate: la prima, comprende i ricorsi concernenti il trasferimento di competenze da parte degli Stati membri all'Unione europea; la seconda, quelli relativi a fattispecie in cui il giudice nazionale si è trovato a dare applicazione a norme di diritto dell'Unione.

VII. (segue) La responsabilità degli Stati membri per il trasferimento di competenze all'Unione europea: il paradigma *Matthews* e *Bosphorus*

L'orientamento della Commissione EDU assunto nella ricordata decisione *CFDT*, circa la responsabilità degli Stati membri della Comunità per gli atti adottati al fine di dare attuazione al diritto comunitario, mutava sensibilmente nelle decisioni concernenti i casi *Alliance des Belges de la Communauté européenne c. Belgio*³⁵⁵ e *Etienne Tête c. Francia*³⁵⁶.

In entrambi i casi i ricorrenti lamentarono profili di incompatibilità con l'art. 3 del Protocollo I allegato alla Convenzione EDU, che disciplina il diritto a libere elezioni, nelle rispettive leggi nazionali relative all'elezione dei rappresentanti nazionali nel Parlamento europeo.

La Commissione EDU, pur rigettando entrambi i ricorsi, gettò con esse le basi per lo sviluppo di uno dei paradigmi più importanti in ordine alla responsabilità degli Stati membri per atti compiuti nell'ambito dell'Unione, ovvero, il paradigma *Matthews*. Le

³⁵⁴ In commento si vedano: F. KRENC, *La décision Senator Lines ou l'ajournement d'une question délicate*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2005, p. 2005; A. PASTOR PALOMAR, *Senator Lines ante los Tribunales europeos: Los frutos de las acciones procesales paralelas ante las jurisdicciones de Luxembourg y Estrasburgo*, in *Revista española de derecho internacional*, 2004, p. 193 e ss.

³⁵⁵ Commissione EDU, *Alliance des Belges de la Communauté européenne c. Belgio*, ricorso 8612/79, 10 maggio 1979.

³⁵⁶ Commissione EDU, *Etienne Tête c. Francia*, ricorso 11123/84, 9 dicembre 1987.

decisioni di irricevibilità adottate dalla Commissione non si fondavano sull'incompetenza *ratione personae*, bensì, sul fatto che il Parlamento europeo, all'epoca, non risultava in possesso delle caratteristiche proprie di un organo legislativo (nonostante i suoi poteri tendessero ad aumentare in tale direzione) e, di conseguenza, l'art. 3 del Protocollo 1 non poteva trovare applicazione a quelle fattispecie.

In entrambe le decisioni, infatti, la Commissione EDU affermò esplicitamente un principio determinante nel definire l'attribuzione della responsabilità tra Stati membri e Organizzazioni terze di cui sono parte, vale a dire, che essi non avrebbero potuto avanzare la successiva conclusione di un accordo internazionale come giustificazione alla violazione degli obblighi contratti nell'ambito della Convenzione EDU³⁵⁷.

Nella successiva decisione resa sul caso *Etienne Tête*, ancor più chiaramente, la Commissione EDU specificò che non potrebbe essere accettato il fatto che le Parti contraenti, per mezzo del trasferimento delle competenze alla Comunità europea, sottraggano fattispecie normalmente rientranti nell'ambito della Convenzione EDU alle garanzie disposte dal sistema cui essa appartiene. La Commissione EDU, ancora un volta, reiterò che lo sviluppo degli organi comunitari avrebbe potuto rendere necessaria l'adozione di interventi, da parte degli Stati membri, idonei ad assicurare la protezione dei diritti di cui all'art. 3 Protocollo 1 nella regolamentazione dei nuovi organi rappresentativi assunti, anche solo in parte, i poteri e le funzioni degli organi legislativi nazionali.

La completa definizione e applicazione del paradigma che la Commissione EDU andava delineando si ebbe con la nota decisione resa dalla Corte EDU sul caso *Matthews*³⁵⁸, anch'esso concernente la regolamentazione delle elezioni dei membri del Parlamento europeo. Il Regno Unito, parte convenuta del ricorso, aveva sancito in uno degli allegati all'Atto relativo alle elezioni dirette del Parlamento europeo che quest'ultimo avrebbe trovato applicazione soltanto al Regno Unito, escludendo tutti i territori dipendenti dalle elezioni europee. La ricorrente, una cittadina di Gibilterra, (territorio dipendente del Regno Unito), dopo essersi vista respingere la domanda di iscrizione nelle liste elettorali per le successive elezioni europee, aveva presentato ricorso dinanzi alla Commissione EDU contro il Regno Unito contestando la violazione del suo diritto a libere elezioni, in combinato con l'art. 14 della Convenzione EDU.

La Commissione EDU, adottando la medesima linea argomentativa seguita nelle precedenti decisioni ricordate, respinse il ricorso e lo trasmise, nel rispetto delle regole procedurali allora vigenti, alla Corte EDU, che, nel periodo di transizione, sottopose la decisione al sindacato della Grande Camera che riformò la precedente decisione della Commissione EDU.

Nella decisione resa dalla Grande Camera della Corte EDU si legge che l'allegato all'Atto sulle elezioni dirette del Parlamento europeo, insieme con il Trattato di Maastricht (che estese le competenze dell'assemblea rappresentativa), non erano atti adottati dalla Comunità europea per mezzo dei suoi organi, bensì accordi di natura internazionale liberamente contratti dallo Stato convenuto. Di conseguenza, ribadendo quanto già affermato dalla Commissione EDU, la Corte EDU estese allo Stato convenuto la responsabilità *ratione materiae*, in base all'art. 1 Convenzione EDU, per le

³⁵⁷ Così, invero, già in Commissione EDU, *Kahn c. Germany*, ricorso n. 235/56, 10 giugno 1958.

³⁵⁸ Corte EDU (GC), *Matthews c. Regno Unito*, ricorso 24833/94, 18 febbraio 1999. Nello stesso senso, Corte EDU, *Waite & Kennedy c. Germania*, ricorso 26083/94, 18 febbraio 1999.

eventuali lesioni del diritto a libere elezioni prodotte da detti strumenti internazionali³⁵⁹. La Corte EDU, poi, considerò applicabile al caso di specie l'art. 3 del Protocollo I dando a quest'ultimo un'interpretazione evolutiva in modo tale da poter estendere la protezione da esso apprestata anche alle strutture create dagli Stati membri della Convenzione EDU attraverso trattati internazionali. In particolare, la Corte EDU ha ritenuto che il Parlamento europeo rientrasse nell'ambito d'applicazione della richiamata disposizione e che disponesse delle caratteristiche tali per essere considerato un organo legislativo per Gibilterra e procedette alla condanna del Regno Unito per la lesione del diritto a libere elezioni della ricorrente.

Con *Matthews*, così, la Corte EDU estende formalmente il proprio sindacato sulle fonti di diritto primario dell'Unione europea in virtù della loro natura pattizia e internazionale e ne attribuisce la responsabilità agli Stati membri dell'Unione³⁶⁰.

Per quanto concerne, invece, la responsabilità degli Stati membri per aver dato esecuzione ad obblighi derivanti dalla loro appartenenza alla Comunità e all'Unione europea, occorre distinguere due differenti situazioni: *i*) casi in cui lo Stato membro convenuto non gode di alcun margine d'autonomia attuativa nel dare esecuzione agli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione; *ii*) casi in cui lo Stato membro non è mero esecutore degli atti ma gode di un certo grado di indipendenza nell'attuazione dell'atto.

In relazione alla prima situazione, occorre indietreggiare cronologicamente alla decisione resa dalla Commissione EDU sul caso *M. & Co.*³⁶¹. Detto ricorso riguardò la lamentava violazione del principio della presunzione di innocenza e di altri diritti convenzionalmente garantiti da parte dell'impresa ricorrente, destinataria di una sanzione ad essa comminata dalla Commissione europea al termine di una procedura d'accertamento della violazione di norme in materia di concorrenza, confermata dalla Corte di giustizia.

Investita del ricorso, preliminarmente, la Commissione EDU confermò la propria giurisprudenza in base alla quale il trasferimento dell'esercizio di certi poteri ad una organizzazione internazionale non sottrae l'esercizio di quei poteri dall'applicabilità della Convenzione EDU e, quindi, dal proprio controllo di legittimità. Tuttavia, di seguito, facendo proprio il principio della c.d. protezione equivalente (o comparabile) sviluppato in via giurisprudenziale dalla Corte costituzionale tedesca nella sentenza *Solange II*³⁶², rispetto all'ordinamento giuridico (allora) comunitario, concluse dichiarandosi incompetente a esaminare procedure e decisioni adottate dalle istituzioni

³⁵⁹ Cfr. Corte EDU, *Matthews*, cit. punti 33-35, spec. 33.

³⁶⁰ In dottrina i commenti alla sentenza *Matthews* sono numerosi, tra i molti si vedano: E. RADIGHIERI, *Recenti prospettive nei rapporti tra Comunità europea e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1999, p. 527 e ss.; A. MARZANTI, *La responsabilità per atti comunitario nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, p. 1092 e ss.

³⁶¹ Commissione EDU, *M. & Co. c. Repubblica federale di Germania*, ricorso 13258/87, 9 febbraio 1990.

³⁶² Con detta decisione, la Corte costituzionale tedesca aveva modificato l'orientamento assunto con la decisione nota come *Solange* e aveva deciso di sospendere il controllo di compatibilità degli atti di diritto comunitario derivato con i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione tedesca sino a che nell'ambito dell'ordinamento giuridico comunitario detti diritti avessero ricevuto una tutela almeno equivalente a quella apprestata nell'ordinamento nazionale. Al riguardo, si vedano i rilievi di cui al Capitolo I.

dell'Unione. Analogamente, la Commissione EDU applicò il principio della protezione comparabile, rinunciando ad esercitare il controllo sulle misure adottate dallo Stato convenuto al fine di dare esecuzione all'atto della Commissione europea, in ragione del fatto che, in seno alla Comunità, era garantito un sistema di protezione dei diritti fondamentali comparabile a quello assicurato dalla Convenzione EDU.

Detto orientamento fu oggetto di critiche da una parte della dottrina³⁶³ che vide in essa una rinuncia della Commissione EDU all'esercizio del suo ruolo di garante dei diritti fondamentali in Europa. Altri³⁶⁴, invece, interpretarono l'assunto adottato dalla Commissione EDU in modo meno restrittivo che, a posteriori, sembra essere stata suffragata dalla Corte EDU.

In seguito alla pronuncia della Commissione EDU, infatti, occorre ricordare la decisione, ormai storica, resa dalla Corte EDU sul caso *Bosphorus*³⁶⁵. Come ben noto, con esso, la compagnia aerea turca Bosphorus Airlines aveva promosso un ricorso dinanzi alla Corte EDU contro l'Irlanda al fine di vedersi riconosciuta la violazione dell'art. 1 del Protocollo 1 allegato alla Convenzione EDU, in seguito al sequestro dell'aeromobile da essa noleggiato dalla compagnia di bandiera della *ex*-Jugoslava, disposto dal Ministero dei trasporti irlandese in esecuzione del regolamento CE 990/93³⁶⁶, concernente le misure d'embargo contro l'*ex* Repubblica di Jugoslavia, a sua volta attuativo delle precedenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza ONU³⁶⁷.

La Grande Camera della Corte EDU riteneva che la destinataria dell'atto impugnato rientrasse nella giurisdizione dello Stato convenuto e, di conseguenza, che il relativo ricorso fosse ammissibile *ratione loci, materia e personae*³⁶⁸. Essa ricordava che la Parte contraente è responsabile, in base all'art. 1 Convenzione EDU, per tutti gli atti e le omissioni dei suoi organi a prescindere dal fatto che questi derivino dall'applicazione di una norma di diritto interno o dalla necessità di rispettare un vincolo di natura internazionale³⁶⁹. Ciò posto, affermava altresì che lo Stato convenuto aveva adempiuto correttamente agli obblighi derivanti dalla sua partecipazione alla Comunità europea, atteso che i regolamenti comunitari, direttamente applicabili, non lasciano agli Stati membri alcun margine di discrezionalità nella fase attuativa dei precetti da essi disposti. La Corte EDU procedeva poi a una ricognizione del sistema di tutela dei diritti fondamentali in seno alla Comunità europea riconoscendo in essa un sistema capace di assicurare una protezione dei diritti fondamentali almeno equivalente a quella apprestata

³⁶³ Cfr. A. BULTRINI, *La responsabilité des Etats membres de l'Union européenne pour les violations de la Convention européenne des droits de l'homme imputables au système communautaire*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2002, p. 20 e ss.

³⁶⁴ Cfr. J.P. JACQUE, *Communauté européenne des droits de l'homme*, in E. DECAUX (a cura di), *L'Europe et le droit. Mélanges en hommage à Jean Boulois*, Dalloz, Paris, 1991, p. 339 e ss. Sul punto si veda altresì G. GAJA, *Gli atti comunitari alla Commissione europea dei diritti dell'uomo: di nuovo Solange?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, p. 388 e ss.

³⁶⁵ Corte EDU (GC), *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi c. Irlanda*, ricorso 45036/98, 30 maggio 2005.

³⁶⁶ Cfr. art. 8 Regolamento CE 990/93 concernente gli scambi tra la Comunità economica europea e la Repubblica federale di Jugoslavia, 26 aprile 1993.

³⁶⁷ Consiglio di sicurezza ONU, risoluzione 820(1993), 17 aprile 1993, UN Doc. S/RES/820.

³⁶⁸ Corte EDU (GC), *Bosphorus*, *cit.*, punto 137.

³⁶⁹ Corte EDU (GC), *Bosphorus*, *cit.*, punto 153.

dalla Convenzione EDU³⁷⁰. Stabilito ciò, procedeva individuando nell'interesse alla cooperazione internazionale, espresso dall'appartenenza dello Stato membro alla Comunità europea³⁷¹, una motivazione atta ad escludere il proprio potere di controllo sul caso di specie che veniva dichiarato irricevibile.

In quest'ultima decisione, la Grande Camera, pur mantenendo la presunzione di equivalenza elaborata dalla Commissione EDU in *M. & Co.*, definiva in maniera più nitida i limiti dell'applicabilità del principio all'Unione europea. Dalla decisione emerge, infatti, che se l'organizzazione internazionale assicura una protezione considerata comparabile, lo Stato membro convenuto non verrà ritenuto responsabile per una lesione della Convenzione EDU, laddove esso abbia semplicemente dato esecuzione ad obblighi derivanti dalla sua appartenenza all'altra organizzazione, senza alcuna autonomia. L'equivalenza della protezione, tuttavia, non è definitiva ma suscettibile di essere rivalutata alla luce di ogni rilevante cambiamento nel sistema di protezione dei diritti fondamentali³⁷². Così, la Corte EDU si riservava la prerogativa di valutare caso per caso, sulla base delle differenti circostanze di volta in volta verificatesi, la sussistenza di una protezione comparabile, chiarendo esplicitamente la possibilità di non riconoscerla³⁷³.

Con la decisione *Bosphorus*, la Corte EDU stabiliva un punto fermo nei rapporti tra la Convenzione EDU e il diritto dell'Unione, rifiutando di instaurare i rapporti con la Corte di giustizia in un'ottica di "competizione" tra le due. Al contrario, l'applicazione della formula *Solange II* adattata al diritto dell'Unione appare improntata a un principio di riconoscimento reciproco che permette, altresì, di assicurare l'autonomia del diritto dell'Unione. Così facendo, la Corte EDU semplificava la complessa posizione degli Stati membri di entrambe le Organizzazioni, altrimenti, soggetti a dover subire una responsabilità internazionale nei confronti dell'una o dell'altra, laddove gli obblighi in capo derivanti dai due sistemi si fossero dimostrati contrastanti³⁷⁴. Tuttavia, la deferenza veniva temperata dall'assunzione da parte della stessa della

³⁷⁰ Corte EDU (GC), *Bosphorus, cit.*, punti 159-165. La ricostruzione effettuata dalla Corte EDU era generale e prendeva in considerazione il sistema di tutela dei diritti fondamentali apprestato nell'ambito comunitario nel suo complesso, con particolare riguardo al sistema di tutela giurisdizionale disposto dai Trattati. Invece, la Grande Camera non entrava nel merito del caso di specie che pure, attraverso un rinvio pregiudiziale da parte della Corte Suprema irlandese, era stato altresì oggetto di una pronuncia della Corte di giustizia che aveva constatato la compatibilità del provvedimento sanzionatorio disposto nei confronti della Bosphorus Airlines con i diritti fondamentali e con il principio di proporzionalità, in considerazione dell'obiettivo di interesse generale per la Comunità internazionale perseguito dal sistema di sanzioni contro la Repubblica di Jugoslavia. Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-84/95, *Bosphorus*, 30 luglio 1996, in *Racc.* p. I-03953, punti 19-27.

³⁷¹ Il sequestro del bene veniva valutato dalla Corte EDU non come una forma di privazione bensì come una forma di «controllo dell'uso» consentita, in presenza di certe condizioni, dall'art. 1, par. 2, del Protocollo 1 addizionale alla Convenzione, ne affermava la legittimità proprio in base al criterio della necessità, «in conformità con un interesse generale» consistente nell'interesse alla cooperazione internazionale di cui sopra.

³⁷² Corte EDU (GC), *Bosphorus, cit.*, punto 155.

³⁷³ Corte EDU (GC), *Bosphorus, cit.*, punto 156. Nello stesso senso Corte EDU (GC), *Loizidou c. Turkey*, ricorso 15318/89, 23 marzo 1995, punto 75.

³⁷⁴ Nel caso di specie, ad esempio, la mancata attuazione del sequestro degli aeromobili avrebbe potuto esporre l'Irlanda al rischio di una procedura di infrazione nei propri confronti in base all'attuale art. 258 Trattato FUE.

prerogativa di valutare caso per caso la sussistenza della presunzione di comparabilità, esercitando così, di fatto, un controllo indiretto sul diritto dell'Unione europea derivato, volto a valutarne la compatibilità con la Convenzione EDU. In altre parole, l'Unione europea non poteva considerarsi totalmente estranea al controllo degli organi di Strasburgo in relazione al rispetto della Convenzione EDU, pur non essendo soggetta ad essi. Nell'accertare l'applicabilità del principio della protezione equivalente, la Corte EDU si riservava, però, la facoltà di esprimersi, di fatto, in ordine a tutte le materie disciplinate dall'Unione, nonostante questa non fosse parte della Convenzione EDU. Ugualmente, gli Stati membri, pur rimanendo legittimati a cedere parti della loro sovranità ed autonomia all'Unione, non avrebbero potuto utilizzare validamente tale condizione per giustificare violazioni della Convenzione EDU laddove la presunta protezione comparabile fosse stata smentita³⁷⁵.

Diversamente, nelle situazioni in cui gli Stati membri possiedono un margine d'autonomia decisionale nell'esecuzione degli atti delle istituzioni dell'Unione, la Commissione EDU e la Corte EDU hanno reputato sussistente la responsabilità dello Stato membro convenuto per le lesioni della Convenzione EDU derivanti da tale condotta. Al riguardo, è significativo richiamare i casi *Procola*³⁷⁶ e *Cantoni*³⁷⁷ in cui la Corte EDU chiarì ulteriormente la relazione intercorrente tra il sistema convenzionale e l'ordinamento giuridico dell'Unione.

In *Procola*, l'impresa ricorrente contestava la lesione del diritto di proprietà conseguita all'applicazione nei suoi confronti della normativa lussemburghese in materia di quote latte, il cui contenuto ricalcava quello di due regolamenti adottati dalle istituzioni comunitarie. Questa circostanza, tuttavia, non veniva ritenuta dalla Corte EDU atta a rendere il ricorso irricevibile e ne accertava l'incompatibilità con l'art. 6

³⁷⁵ Sulla decisione *Bosphorus* i commenti in dottrina sono numerosi, tra i molti si vedano: E. CANNIZZARO, *Sulla responsabilità internazionale per condotte di Stati membri dell'Unione europea: in margine al caso Bosphorus*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, p. 762 e ss.; F. BENOIT-ROHMER, *A propos de l'arrêt Bosphorus Airlines du 30 juin 2005: l'adhésion contrainte de l'Union à la Convention*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2005, p. 827 e ss.; A. CIAMPI, *L'Union européenne et le respect de droits de l'homme dans la mise en œuvre des sanctions devant la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2006, p. 85 e ss.; C. COSTELLO, *The Bosphorus Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe*, in *Human Rights Law Review*, 2006, p. 87 e 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 S. BREITENMOSER (Eds.), *Droits de l'homme, démocratie et Etat de droit. Liber amicorum Luzius Wildhaber*, Nomos, Zurigo, Baden-Baden, 2007, p. 173 e ss.; J.F. FLAUSS, *Le double standard dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme: fiction ou réalité?*, in A. AUER, A. FLÜCKIGER, M. HOTTELIER, *Les droits de l'homme et la Constitution: études en l'honneur du Professeur Giorgio Malinverni*, Genève, Zurich, Bale, 2007, p. 135 e ss.; G. GAJA, *The Review by the European Court of Human Rights of Member States' Acts Implementing European Union law: "Solange" Yet Again?*, in P.M. DUPUY (Eds.), *Common Values in International Law. Essays in Honour of Christian Tomuschat*, NP Engel, Kehl, 2006, p. 517 e ss.; F. HOFFMEISTER, *European Convention on Human Rights – Reviewability of National Actions to Implement EU Law – Impounding aircraft – Rights to Property*, in *American Journal of International Law*, 2006, p. 442 e ss.; C. ECKES, *Does the European Court of Human Rights provide protection from the European Community?*, in *European Public Law*, 2007, p. 47 e ss.

³⁷⁶ Corte EDU, *Procola c. Lussemburgo*, ricorso 14570/89, 28 settembre 1995.

³⁷⁷ Corte EDU, *Cantoni c. Francia*, ricorso 17862/91, 15 novembre 1996.

Convenzione EDU, vagliando indirettamente anche i due regolamenti che l'atto nazionale in questione riproduceva.

In maniera simile, nella decisione sul caso *Cantoni*, il proprietario di un supermercato lamentava l'illegittimità della condanna a lui inflitta dal giudice nazionale per aver venduto nel proprio esercizio prodotti farmaceutici senza il possesso della necessaria licenza. Secondo il ricorrente, la condanna era stata inflitta in violazione dell'art. 7 Convenzione EDU, in quanto, alcune disposizioni del Codice francese sulla salute pubblica contenevano una definizione di «prodotto farmaceutico» così generica che, applicata ai prodotti para-farmaceutici, non permetteva a egli di determinare quali atti avrebbero potuto esporlo al rischio di una condanna penale. Dette disposizioni trascrivevano precisamente il contenuto della direttiva 65/65, tuttavia, la Corte EDU negò che ciò escludesse la fattispecie dall'ambito d'applicazione dell'art. 7 Convenzione EDU e, quindi, dal suo controllo³⁷⁸.

Lo Stato membro, godendo di un certo margine di discrezionalità attuativa, rimaneva responsabile dinanzi alla Corte EDU per le eventuali violazioni della Convenzione EDU che, in quel caso di specie, non furono riscontrate.

Schematicamente, dall'analisi della giurisprudenza meno recente della Corte EDU, si identificano tre tipi di ricorsi aventi ad oggetto fattispecie collegate al diritto dell'Unione che possono implicare l'esercizio del controllo di compatibilità con la Convenzione EDU da parte della stessa. In primo luogo, rilevano i ricorsi relativi al diritto primario dell'Unione rispetto ai quali la Corte EDU ha elaborato il paradigma *Matthews* e ritiene di poter vagliare la compatibilità di questa particolare forma di accordo internazionale con la Convenzione EDU, attribuendo la responsabilità per eventuali incompatibilità riscontrate agli Stati membri che liberamente li contraggono.

In secondo luogo, la Corte EDU ritiene di potersi pronunciare nei casi in cui gli Stati membri eseguono o applicano atti di diritto derivato dell'Unione esercitando un certo margine di discrezionalità nel farlo. In queste circostanze, essi rimangono pienamente responsabili per eventuali violazioni della Convenzione EDU.

Infine, nei casi in cui gli Stati membri sono meri esecutori di un atto di diritto dell'Unione, nel rispetto del paradigma *Bosphorus*, gli Stati non sono ritenuti responsabili per eventuali lesioni della Convenzione EDU e la Corte EDU rinuncia all'esercizio del suo controllo, dopo aver però accertato la sussistenza di una protezione equivalente. L'applicabilità di quest'ultimo paradigma, tuttavia, lungi dall'essere automatica: come esplicitamente espresso nella decisione *Bosphorus*, è subordinata ad un accertamento specifico dell'effettiva esistenza nel sistema dell'Unione di una protezione equiparabile a quella garantita dal sistema convenzionale, in relazione alla fattispecie oggetto del ricorso ad essa proposto. Conseguentemente, il controllo indiretto esercitato dalla Corte EDU sul diritto dell'Unione si fa, di fatto, più penetrante, benché questa non sia ancora parte della Convenzione EDU.

VIII. (segue) La giurisprudenza della Corte EDU relativa a fattispecie in cui lo Stato membro dell'Unione applica norme di diritto dell'Unione

³⁷⁸ Cfr. Corte EDU, *Cantoni*, cit., punto 30.

La Corte EDU è stata spesso investita di ricorsi riguardanti la compatibilità con la Convenzione EDU di taluni aspetti del sistema giurisdizionale dell'Unione europea. Tra questi appaiono interessanti i casi concernenti gli effetti prodotti da sentenze emesse da corti nazionali, applicando norme di diritto dell'Unione. Elemento comune in diversi di questi ricorsi è la lamentata incompatibilità con l'art. 6 Convenzione EDU delle decisioni assunte da corti nazionali, senza dare seguito alle richieste di rinvio pregiudiziale mosse dalle parti nel corso dei procedimenti principali³⁷⁹.

Costantemente, la Corte EDU ha chiarito che la Convenzione EDU non garantisce in capo al singolo un diritto assoluto a un rinvio preliminare in relazione al proprio caso da una corte nazionale a un'altra corte nazionale o internazionale³⁸⁰. Con riferimento al diritto dell'Unione, essa ha disposto che laddove sia previsto che determinati ambiti del diritto debbano essere interpretati soltanto dalla Corte di giustizia, a cui le altre corti dovranno riferire le questioni interpretative relative a quegli ambiti del diritto, sarà compito di queste ultime, nel rispetto delle regole procedurali, verificare se necessitano dell'interpretazione da parte della Corte di giustizia, al fine di risolvere dinanzi a loro pendente³⁸¹.

Quest'ultimo aspetto, tuttavia, si collega all'art. 6 Convenzione EDU e potrebbe integrarne la violazione al verificarsi di talune condizioni, oggetto di un recente pronuncia della Corte EDU nel caso *Ullens de Schooten e Rezabek*³⁸².

I fatti all'origine del ricorso riguardavano la vicenda processuale degli amministratori di un laboratorio di biologia destinatari di sanzioni di natura penale per aver chiesto e ottenuto l'autorizzazione a fornire delle prestazioni sanitarie rimborsabili dal sistema previdenziale pubblico, senza possedere i requisiti disposti dalla normativa nazionale belga. In tutti i gradi di giudizio, i ricorrenti contestavano la legittimità delle sanzioni loro comminate sostenendo che la normativa nazionale applicata fosse in contrasto con il diritto dell'Unione. Per la medesima ragione, dinanzi al Consiglio di Stato, i ricorrenti chiedevano altresì l'annullamento del provvedimento sospensivo dell'autorizzazione a loro precedentemente rilasciata del Ministro della sanità.

Dinanzi alle Corti della giurisdizione ordinaria, inclusa quella di ultima istanza, come dinanzi alla Corte di Cassazione e al Consiglio di Stato, i ricorrenti avevano chiesto, senza mai ottenerlo, un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia volto ad accertare la sostenuta illegittimità della normativa nazionale. Essi, infine, si erano rivolti alla Corte EDU eccependo l'incompatibilità con l'art. 6 Convenzione EDU delle decisioni assunte nei loro confronti.

³⁷⁹ Così, ad esempio, Commissione EDU, *Société Divagsa c. Spagna*, ricorso 20631/92, 12 maggio 1993; *Desmots c. Francia*, ricorso 41358/98, 23 marzo 1999; Corte EDU, *Predil Anstalt S.A. c. Italy*, ricorso 31993/96, 8 giugno 1999; *Dotta c. Italia*, ricorso 38399/97, 7 settembre 1999; *Moosbrugger c. Austria*, ricorso 44861/98, 25 gennaio 2000; *Nicolas Candela Santiago c. Spagna*, ricorso 60350/00, 4 ottobre 2001; *Coopérative des agriculteurs de la mayenne et la cooperative laitière Maine-Anjou c. Francia*, ricorso 16931/04, 10 ottobre 2006; *Lutz John c. Germania*, ricorso 15073/03, 13 febbraio 2007, *Ullens de Schooten e Rezabek c. Belgio*, ricorsi n. 3989/07 e 38353/07, 20 settembre 2011.

³⁸⁰ Cfr., Corte EDU, *Coëme and Others c. Belgio*, ricorsi 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96, 33210/96, punto 114; *Wynen c. Belgio*, ricorso 32576/96, punti 41-43; *Ernst e altri c. Belgio*, ricorso 33400/96, punto 74, 15 luglio 2003; *Ullens de Schooten, cit.*, punto 57.

³⁸¹ Cfr. Corte EDU, *Ullens de Schooten, cit.*, punto 57.

³⁸² Corte EDU, *Ullens de Schooten e Rezabek c. Belgio, cit.*

La Corte EDU ha evidenziato come nel sistema giurisdizionale dell'Unione il rinvio pregiudiziale ha un significato particolarmente importante. Tuttavia, il rifiuto di un giudice di ultima istanza di rinviare alla Corte di giustizia può non comportare una violazione del diritto dell'Unione qualora il rifiuto risulti motivato dal giudice nazionale sulla base del diritto applicabile. La Corte EDU richiama esplicitamente il disposto dell'art. 267, paragrafo 3, Trattato FUE (in base al quale, quando una questione pregiudiziale è sollevata in un giudizio pendente dinanzi a un organo giurisdizionale nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi ricorso, detto organo è tenuto a rivolgersi alla Corte di giustizia) e ne riporta l'interpretazione resa dalla Corte di giustizia nella sentenza *Cilfit*³⁸³, in cui quest'ultima indicò le eccezioni all'obbligo di rinvio pregiudiziale in capo al giudice di ultima istanza.

La Corte EDU chiarisce che la violazione dell'art. 6 Convenzione EDU sarebbe integrata allorché la Corte di ultima istanza si rifiutasse arbitrariamente di rinviare alla Corte di giustizia, quindi, senza rispettare le condizioni definite da quest'ultima e senza fornire le necessarie motivazioni a sostegno della sua decisione alle parti del giudizio. Ciò posto, la Corte EDU ha analizzato in maniera approfondita le decisioni degli organi giudiziari interni riscontrando il rispetto dei requisiti disposti dal diritto dell'Unione e, quindi, della compatibilità con la Convenzione EDU.

Dalla lettura della decisione *Ullens de Schooten*, che non si discosta dalla giurisprudenza rilevante della Corte EDU sulla questione, la decisione del giudice nazionale di non sollevare questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia, non sembra far venire meno la presunzione della protezione equivalente.

Questo assunto, tuttavia, è stato recentemente rivisto dalla Corte EDU nella decisione resa sul caso *Michaud*³⁸⁴, in cui, proprio il mancato rinvio pregiudiziale alle Corti di giustizia è stato l'elemento determinante per far venir meno la protezione equivalente nel caso di specie. Il ricorrente, un avvocato francese, aveva chiesto al Consiglio di Stato l'annullamento della decisione emanata dal Consiglio nazionale degli ordini forensi, relativa all'adozione di un regolamento professionale che, in applicazione delle direttive UE in materia di antiriciclaggio, stabilisce l'obbligo in capo agli avvocati di segnalare eventuali sospetti nei confronti dei loro clienti, quando essi li assistono nella preparazione o nella realizzazione di transazioni concernenti determinate operazioni o quando agiscono in qualità di fiduciari, ovvero, quando partecipano a transazioni finanziarie o immobiliari. Il regolamento professionale in questione impone agli avvocati anche l'istituzione di procedure interne relative agli adempimenti necessari da compiere in presenza di un'operazione che possa dar luogo alla segnalazione di un'operazione sospetta, precisando che l'inosservanza del regolamento può dare adito a procedimenti disciplinari.

L'avvocato Michaud ha sostenuto dinanzi al Consiglio di Stato che tale atto mettesse in questione la libertà di esercizio della professione forense e le norme che la regolamentano. Specificamente, egli sottolineava che la decisione in questione arrecasse un pregiudizio al segreto professionale e alla riservatezza delle comunicazioni tra avvocato e cliente in modo incompatibile con quanto disposto all'art. 8 Convenzione EDU. Il ricorrente contestava inoltre che esso non definisce in maniera sufficientemente

³⁸³ Corte di giustizia dell'UE, Causa 283/81, *Srl CILFIT e Lanificio di Gavardo SpA contro Ministero della sanità*, 6 ottobre 1982, in *Racc.* p. 03415.

³⁸⁴ Corte EDU, *Michaud c. Francia*, ricorso 12323/11, 6 dicembre 2012.

chiara il concetto di «operazione sospetta» ponendosi in contrasto con l'art. 7 Convenzione EDU (che sancisce il principio di *nulla pena sine lege*).

In relazione a ciò, il ricorrente chiedeva al Consiglio di Stato di adire in via pregiudiziale la Corte di giustizia affinché essa si pronunciasse in ordine alla conformità dell'obbligo di «segnalazione di operazioni sospette» con l'art. 6 Trattato UE e con l'art. 8 Convenzione EDU. Il Consiglio di Stato, invece, rigettava il ricorso ritenendo che la violazione dell'art. 8 Convenzione EDU non fosse fondata, adducendo a sostegno di tale motivazione che le informazioni ricevute dagli avvocati nell'ambito della loro attività giurisdizionale non sono soggette all'obbligo di segnalazione, quindi, il pregiudizio arrecato al segreto professionale non appare eccessivo, anche in considerazione dell'interesse generale alla base di tale obbligo, vale a dire, la lotta al riciclaggio di capitali.

L'avvocato Michaud procedeva instaurando un ricorso dinanzi alla Corte EDU contestando la violazione dell'art. 8 Convenzione EDU. La difesa dello Stato convenuto ha sostenuto che la Francia si trova vincolata ad adottare il regolamento contestato sulla base degli obblighi ad essa derivanti dall'appartenenza dell'Unione ed ha invocato l'applicazione del principio della protezione equivalente.

La Corte EDU, invece, dopo aver richiamato detto come definito nella decisione *Bosphorus*, ha affermato che, in linea di principio, l'Unione accorda una protezione dei diritti fondamentali comparabile a quella accertata nel sistema della Convenzione EDU, tuttavia, diversamente dal caso *Bosphorus*, ha rilevato che la Corte di giustizia non ha ancora avuto occasione di pronunciarsi sulla questione della conformità con l'art. 8 Convenzione EDU dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette, né in sede di rinvio pregiudiziale, né nell'ambito di procedimenti contenziosi.

Di conseguenza, la Corte EDU ha constatato che il Consiglio di Stato, rifiutandosi di sollevare una questione pregiudiziale in merito, ha di fatto deliberato senza che il sistema di controllo del rispetto dei diritti fondamentali dell'Unione, in linea di principio comparabile a quello della Convenzione, entrasse in funzione esplicando i suoi effetti. La sussistenza della protezione equivalente in relazione alla fattispecie concreta, pertanto, non poteva essere accertata.

La Corte EDU, quindi, ha proceduto alla valutazione dell'ammissibilità dell'ingerenza riscontrata con l'art. 8 Convenzione EDU e, approvando la linea argomentativa del Consiglio di Stato, ha infine escluso che l'obbligo di segnalazione di operazioni sospette rechi un pregiudizio sproporzionato al segreto professionale degli avvocati.

La sentenza *Michaud* è una decisione rilevante perché, discostandosi da altre decisioni in cui l'assenza della pronuncia a titolo pregiudiziale della Corte di giustizia non aveva determinato il venir meno dell'applicabilità della protezione equivalente³⁸⁵, in

³⁸⁵ Cfr. ad esempio nel caso *Coopérative des agriculteurs de Mayenne, cit.*, in cui il French National Dairy Board aveva comminato alle ricorrenti una sanzione per aver ecceduto nella produzione di latte rispetto alla quota stabilita dai rilevanti regolamenti comunitari. Le ricorrenti, impugnati i provvedimenti dinanzi al Consiglio di Stato, chiesero ad esso di operare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia contestando la corretta interpretazione dei regolamenti comunitari pertinenti. Esso, invece, ritenendo sufficientemente chiare le disposizioni comunitarie rilevanti, decise il caso autonomamente. La Corte EDU si trovò così investita del ricorso in cui i ricorrenti contestarono, tra l'altro, la violazione dell'art. 6 Convenzione EDU e dell'art. 1 Protocollo 1 allegato a quest'ultima. La Corte EDU decise che non vi era stata alcuna violazione del diritto al giusto processo e intese applicabile al caso di specie il paradigma *Bosphorus*, escludendo la violazione del diritto di

detto caso, la Corte EDU, pur accordando in termini generali l'esistenza della protezione equiparabile, non rinuncia all'esercizio del suo controllo e all'accertamento di eventuali responsabilità in capo allo Stato convenuto. La Corte EDU conferma di vagliare l'applicabilità del principio della protezione equivalente al sistema di tutela dell'Unione di volta in volta, valutando l'esistenza della tutela comparabile in relazione al caso concreto che le viene sottoposto. Diversamente dalla decisione *Kokkelvisserij*, in cui proprio la pronuncia della Corte di giustizia a titolo pregiudiziale permetteva alla Corte EDU di applicare il paradigma *Bosphorus* e constatare l'esistenza di una protezione comparabile³⁸⁶, in *Michaud*, la mancanza della pronuncia pregiudiziale della Corte di giustizia rende inapplicabile il paradigma della protezione comparabile.

Gli Stati membri non possono validamente utilizzare come giustificazione per la restrizione al godimento di diritti garantiti dalla Convenzione EDU la loro appartenenza all'Unione, anzi, essi hanno un ruolo rilevante nel mantenere valida la presunzione di equivalenza, contribuendo al pieno funzionamento del sistema di protezione dei diritti fondamentali dell'Unione.

La deferenza nei confronti di quest'ultima e, in specie, della Corte di giustizia pare confermata, così come il riconoscimento del ruolo da essa esercitato nella tutela dei diritti umani. Tuttavia, la tendenza della Corte EDU di sondare in maniera sempre più profonda il diritto dell'Unione appare confermata.

A medesime conclusioni si giunge anche estendendo l'analisi alle pronunce della Corte EDU in cui rilevano atti degli Stati membri non meramente esecutivi di atti di diritto dell'Unione. Tra questi, appare particolarmente rilevante il caso *M.S.S.*³⁸⁷ in cui il ricorrente, un richiedente asilo proveniente dall'Afghanistan, aveva sostenuto che il respingimento verso la Grecia, disposto nei suoi confronti dalle competenti autorità belghe, oltre a non avergli permesso di accedere ad una effettiva procedura per la richiesta d'asilo, lo aveva esposto a trattamenti inumani e degradanti, per via delle condizioni in cui si trovò a vivere in Grecia nel periodo di pendenza della propria domanda. Il Belgio giustificava il respingimento sulla base di quanto disposto dall'art. 3, paragrafo 1, del regolamento c.d. Dublino II³⁸⁸, il quale, nel definire i criteri per l'individuazione dello Stato membro competente ad esaminare la domanda d'asilo, stabilisce che a farsi carico della stessa è lo Stato membro in cui è avvenuto il primo ingresso del richiedente nel territorio dell'Unione, nel caso di specie, la Grecia.

Nella sentenza, la Grande Camera della Corte EDU ha considerato la possibilità di applicare il criterio della protezione comparabile, tuttavia, ha ritenuto non utilizzabile tale paradigma al caso sottoposto poiché l'atto in questione lasciava allo Stato convenuto un sufficiente margine d'autonomia attuativa atta a permettergli di non causare la lesione dei diritti patita dal ricorrente. Nello specifico, la Corte EDU rilevava detta discrezionalità nella c.d. "clausola di sovranità", di cui al paragrafo 2 dell'art. 3 del

proprietà e una eventuale responsabilità in capo allo Stato convenuto.

³⁸⁶ Cfr. Corte EDU, *Kokkelvisserij*, cit., paragrafo 3. Sul punto si vedano i rilievi di T. LOCK, *Beyond Bosphorus: The European Court of Human Rights' Case Law on the Responsibility of Member States of International Organizations Under the European Convention on Human Rights*, in 10 *Human Rights Law Review*. 3/2011, pp. 529-545.

³⁸⁷ Corte EDU, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, cit.. Al riguardo si veda altresì la decisione resa sul caso *Dangeville c. Francia*, ricorso 36677/97, 17 luglio 2002.

³⁸⁸ Regolamento CE 343/2003, cit.

regolamento in questione, che, in deroga alla regola generale, permette a qualunque Stato membro di esaminare la domanda d'asilo presentata da un cittadino di uno Stato terzo, diventando esso stesso lo Stato competente. Ritenendo il Belgio a conoscenza della situazione di inadempienza della Grecia, questa circostanza avrebbe dovuto indurlo ad utilizzare detta clausola, quindi, a non trasferire il richiedente in Grecia e farsi carico dell'esame della domanda.

In altre parole, la Corte EDU ha ritenuto che le misure contestate nel ricorso adottate dalle autorità belghe non rientrassero strettamente entro gli obblighi derivanti dall'appartenenza dello Stato convenuto all'Unione, pertanto, il principio della protezione equivalente non poteva applicarsi a tale concreta fattispecie e la Parte convenuta rimaneva completamente responsabile per la violazione della Convenzione EDU.

A conferma di quanto anticipato nella sentenza *Bosphorus*, la Corte EDU adotta un approccio «caso per caso», accertando sia la natura degli atti contestati che l'effettiva esistenza dell'equivalenza nella protezione garantita dal sistema dell'Unione al ricorrente nel caso concreto. Con la sentenza *M.S.S.*, la Corte EDU analizza in maniera approfondita il diritto dell'Unione rilevante sino a suggerire allo Stato convenuto l'interpretazione dello stesso compatibile con la Convenzione EDU, atta a rendere applicabile il paradigma della protezione equivalente e a evitargli di incorrere in una responsabilità per la violazione degli obblighi da esso convenzionalmente assunti.

Nei confronti dell'Unione essa mantiene un atteggiamento di deferenza: con l'interpretazione data al regolamento controverso ne conferma implicitamente la compatibilità con la Convenzione EDU. Tuttavia, non può sfuggire l'esercizio da parte della stessa di un'attività interpretativa del diritto dell'Unione, assimilabile a quella svolta dalla Corte di giustizia, nonostante l'Unione non abbia ancora aderito alla Convenzione EDU.

Nella successiva sentenza *N.S.*³⁸⁹ pronunciata dalla Corte di giustizia su un caso analogo a quello oggetto della sentenza *M.S.S.*, essa, nell'indicare al giudice *a quo* la corretta interpretazione del regolamento controverso, si è riferita espressamente alla decisione *M.S.S.*, allineando autonomamente il diritto dell'Unione alla Convenzione EDU, sulla base di quanto disposto dalla Corte EDU.

IX. L'attuale rapporto tra Unione europea e Convenzione EDU

Al termine di questo capitolo e di questa prima parte ricostruttiva emerge il quadro di riferimento che costituisce il fondamento dello studio, vero e proprio, dell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU.

Sotto il profilo dell'Unione, vale a dire del rapporto tra le fonti, risulta che la Convenzione EDU rilevi, indirettamente, tra le fonti dell'ordinamento dell'Unione in materia di diritti fondamentali. I diritti in essa contenuti, come autonomamente interpretati dalla Corte di giustizia, sono elevati al rango di principi generali di cui la Corte di giustizia si impegna ad assicurarne il rispetto, sia da parte delle istituzioni dell'Unione, sia degli Stati membri, allorché agiscono nell'ambito d'applicazione del

³⁸⁹ Corte di giustizia dell'UE, Cause riunite C-411/10 e 493/10, *N.S.*, *cit.*

diritto dell'Unione. La Carta DFUE, inoltre, attraverso l'art. 52, comma 3, assicura che i diritti garantiti nella Convenzione EDU, corrispondenti a quelli in essa tutelati, costituiranno lo *standard* di tutela minimo apprestato in seno all'Unione.

Nell'assicurare il rispetto dei diritti fondamentali, la Corte di giustizia detiene un ruolo di rilevanza fondamentale. Per quanto attiene al rapporto tra l'Unione e la Convenzione EDU, essa ha fatto in modo di conformare nella maniera più completa possibile l'ordinamento giuridico dell'Unione alle disposizioni convenzionali, pur non essendo soggetta a vincoli formali al riguardo.

La Corte di giustizia, infatti, non solo si impegna ad assicurare, seppur indirettamente, il rispetto dei diritti garantiti dalla Convenzione EDU ma tende ad allinearsi alle interpretazioni date ad essi dalla Corte EDU. Dall'analisi della giurisprudenza rilevante, infatti, risulta come la Corte di giustizia soltanto raramente si discosti dal diritto vivente della Convenzione EDU. I casi in cui ciò è accaduto, tuttavia, sono particolarmente rilevanti al fine di delineare il futuro rapporto che andrà ad instaurarsi tra le due Corti europee, in seguito all'adesione.

Le interpretazioni autonome della Corte di giustizia, infatti, sono dettate dalla necessità di assicurare il perseguimento dei fini disposti dai Trattati, vale a dire, più in generale, del processo di integrazione europea. Il raggiungimento di questi può rendere necessaria una diversa lettura di alcuni diritti o il contemperamento del godimento di questi con la protezione di altri valori, altrettanto rilevanti entro l'ordinamento giuridico dell'Unione. Tutto ciò è assicurato dall'autonomia del diritto dell'Unione che, per tale ragione, non dovrà risultare intaccata dal processo di adesione dell'Unione alla Convenzione EDU.

Per via delle peculiarità dell'Unione, il cui ordinamento si integra a quello degli Stati membri, è accaduto e accade che la Corte EDU si trovi investita di ricorsi aventi ad oggetto, più o meno direttamente, il diritto dell'Unione. Essa, salvo i casi in cui si dichiara incompetente *ratione personae*, ha sviluppato taluni paradigmi, necessari per gestire la delicata situazione in cui possono venirsi a trovare gli Stati membri, laddove nel dare applicazione al diritto dell'Unione, potrebbero lesionare diritti garantiti dalla Convenzione EDU, incorrendo in una responsabilità internazionale. Con tali criteri, la Corte EDU ha cercato, altresì, di fare in modo che gli Stati membri non possano utilizzare, al fine di giustificare loro condotte lesive, l'appartenenza all'Unione.

Ciò, tuttavia, implica l'esercizio da parte della Corte EDU di un indiretto, ma non trascurabile, controllo del diritto dell'Unione di volta in volta rilevante. Essa, infatti, si trova a dover accertare se lo Stato membro convenuto disponga di un margine di autonomia attuativa, nell'applicare l'atto di diritto dell'Unione in questione, atto a permettergli di non violare la Convenzione EDU, ovvero, laddove detto atto non lasci ad esso alcuna autonomia, se nell'ambito dell'Unione venga apprestata una tutela dei diritti in questione almeno comparabile a quella assicurata dal sistema della Convenzione EDU. Qualora la Corte EDU accerti la sussistenza di una protezione equivalente, rinuncia ad esercitare il proprio controllo. Rispetto al singolo, questa soluzione non appare idonea a assicurare in ogni circostanza una tutela giurisdizionale piena ed effettiva in capo ad esso.

Con l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU si aspira a perseguire almeno due ambiziosi obiettivi: *i)* assoggettare l'Unione al controllo sovranazionale esterno esercitato dalla Corte EDU; *ii)* risolvere la questione dell'attribuzione della responsabilità agli Stati membri per le condotte poste in essere nel dare applicazione al

diritto dell'Unione. Nella seconda parte dello studio si cercherà di vagliare come il Progetto d'Accordo d'adesione redatto intende perseguire detti fini integrando formalmente l'Unione alla Convenzione EDU.

Parte II

L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione EDU e gli effetti da essa prodotti

Capitolo III

L'Unione europea come parte contraente della Convenzione EDU

I. L'adesione alla Convenzione EDU tra obiettivi e condizioni: preservare l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione

La prima parte dello studio ivi condotto, nel ricostruire l'attuale sistema di tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione e l'assetto dei rapporti tra quest'ultima e la Convenzione EDU, ha messo in luce altresì le ragioni che sottendono alla scelta disposta nel Trattato di Lisbona di assumere l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione EDU in termini precettivi³⁹⁰. Le principali tra esse sono: *i*) rafforzare il sistema di protezione dei diritti fondamentali sviluppatosi in seno all'Unione, assoggettando le sue istituzioni al controllo di un organo giurisdizionale esterno che potrà essere adito direttamente dai singoli contro l'Unione; *ii*) risolvere in maniera formale la complessa situazione, sino ad ora efficacemente gestita autonomamente dalle due Corti europee, in cui versano gli Stati membri contemporaneamente parti di entrambe le Organizzazioni laddove, trovandosi vincolati al rispetto di obblighi contrastanti, corrono il rischio di incorrere in una responsabilità internazionale dimostrandosi inadempienti nei confronti dell'una o dell'altra.

L'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, tuttavia, costituisce un'operazione decisamente complessa stante il carattere *sui generis*³⁹¹ dell'Unione europea stessa che, pur avendo ormai alcuni elementi che richiamano a una struttura di tipo confederale o

³⁹⁰ Scelta, si rammenta, già adottata nel fallito Trattato-Costituzione seppur in maniera non vincolante.

³⁹¹ In dottrina, riguardo alla natura dell'Unione europea si riscontrano posizioni differenti. Il prof. Weiler, ad esempio, dapprima qualificò la Comunità europea come un organismo di natura internazionale, per poi descriverla come un «constitutional legal order *sui generis*». Nel primo senso si veda, J.H.H. WEILER, *The Transformation of Europe*, in 100 *Yale Law Journal*, 1991, pp. 2403 e ss.; nel medesimo senso, si veda T. SCHILLING, *The Autonomy of the Community Legal Order – An Analysis of Possible Foundations*, in 37 *Harvard International Law Journal*, 1996, p. 386 e ss. Mentre, per la successiva interpretazione si vedano J.H.H. WEILER, U.R. HALTERN, *The Autonomy of the Community Legal Order – Through the Looking Glass*, in 37 *Harvard International Law Journal*, 1996, p. 411 e ss.; J.H.H. WEILER, U.R. HALTERN, *Constitutional or International? The Foundation of the Community Legal Order and the Question of Judicial Kompetenz-Kompetenz?*, in A.M. SLAUGHTER, A. STONE SWEET, J.H.H. WEILER (Eds.), *The European Courts and National Courts: Doctrine and Jurisprudence*, Hart Publishing, Oxford, 1998. Sulla specificità dell'Unione nel quadro del negoziato dell'adesione alla Convenzione EDU si vedano: P. MENGOZZI, *Les caractéristiques spécifiques de l'Union européenne dans la perspective de son adhésion à la CEDH*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2/2010, p. 231 e ss.; F. CHALTIEL, *Les perspectives du principe de primauté du droit communautaire*, in *Petes Affiches*, 2005, n°209, p. 5.

federale, si fonda su accordi internazionali conclusi tra gli Stati membri e non può negarsi la natura di organizzazione internazionale³⁹². L'integrazione di un organismo così complesso con un altro sistema di diritto internazionale, quale è quello istituito con la Convenzione EDU, di cui sono già parte gli Stati membri dell'Unione, presenta numerose criticità.

La positiva conclusione del processo d'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, infatti, è apparsa da subito complicata dal necessario rispetto di taluni requisiti che hanno informato ogni fase dello stesso, segnatamente la conservazione delle generali caratteristiche del sistema di tutela disposto dalla Convenzione EDU e, come stabilito dall'art. 6 Trattato UE, del riparto delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri definito dai Trattati. Il Protocollo 8 ad essi allegato (relativo all'articolo in esame) ribadisce all'art. 2 che l'accordo d'adesione dovrà garantire che questa non incida sulle competenze dell'Unione, né sulle attribuzioni delle sue istituzioni. In base all'art. 1 dello stesso, l'accordo dovrà assicurare che le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione siano preservate per quanto riguarda, in particolare: *i*) le modalità della partecipazione dell'Unione agli organi di controllo della Convenzione EDU; *ii*) i meccanismi necessari per garantire che i procedimenti avviati da Stati terzi e dai singoli siano indirizzati correttamente agli Stati o all'Unione. Benché nei Trattati non compaia alcun riferimento esplicito all'autonomia, queste ultime disposizioni indicano degli elementi il cui mantenimento appare necessario al fine di preservare l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione³⁹³.

³⁹² La Corte di giustizia nella sentenza *Van Gend en Loos* descriveva la Comunità europea come «un ordinamento giuridico di nuovo genere *nel campo del diritto internazionale* [...]» eliminando ogni dubbio in ordine alla natura internazionalistica della Comunità. Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa 26/62, *Van Gend en Loos*, *cit.*, punto 25.

³⁹³ In dottrina i contributi che affrontano l'argomento dell'autonomia del diritto dell'Unione in seguito all'avvio dei negoziati del progetto d'accordo d'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU sono ormai numerosissimi, tra i tanti, oltre alla monografia di P. Gragl interamente dedicata a tale tema: *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, Hart Publishing, 2013, si vedano: A. BAILLEUX, *Le salut dans l'adhésion? Entre Luxembourg et Strasbourg, actualité du respect des droits fondamentaux dans la mise en œuvre du droit de la concurrence*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 46, 2010, pp. 31-54; R. BARATTA, *Accession of the EU to the ECHR: the Rational for the ECJ's Prior Involvement Mechanism*, in *50 Common Market Law Review*, 2013, pp. 1305-1332; M. J. CORTÉS, *Sur l'adhésion à la CEDH et la sauvegarde de l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union dans l'identification du défendeur pertinent: le mécanisme du codéfendeur*, in *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 4/2011, pp. 615-665; P. CRAIG, *EU Accession to the ECHR: Competence, Procedure and Substance*, in *36 Fordham International Law Journal*, 1115, 2013, pp. 1114-1150; ID., *Accession Revisited: Will Fundamental Rights Protection Trump the European Union's Legal Autonomy?*, in *European Yearbook on Human Rights*, 2011, p. 167 e ss.; O. DE SCHUTTER, *L'adhésion de l'Union Européenne à la Convention européenne des droits de l'homme: feuille de route de la négociation*, in *83 Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2010, pp. 535-571; P. EECKHOUT, *Human Rights and the Autonomy of EU Law: Pluralism or Integration?*, in *66 Current Legal Problems*, 2013, pp. 169-202; G. GAJA, *Accession to the ECHR*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY (Eds.), *EU Law after Lisbon*, OUP, Oxford, 2012, pp. 180-197; 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*, Foundation Robert Schuman European Issues No. 28, 7th November 2011, in http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-218-en.pdf [data ultima consultazione 5 febbraio 2014]; J.P. JACQUÉ, *Les caractéristiques spécifiques de l'Union européenne dans la perspective de son*

Concretamente, ciò si è tradotto in una difficile ricerca di soluzioni in relazione ad ogni aspetto concernente l'adesione, sia esso sostanziale, procedurale ed istituzionale. Prima di concentrarsi sull'analisi dei rimedi individuati dai negoziatori e accolti nel Progetto d'Accordo d'adesione, conviene dunque soffermarsi sul concetto di autonomia come elaborato dalla Corte di giustizia dell'Unione.

L'autonomia si compone di una dimensione interna e una esterna, tra loro correlate: la prima attiene al rapporto tra l'ordinamento giuridico dell'Unione e quello degli Stati membri della stessa. La Corte di giustizia, a partire dalla sentenza *Costa c. Enel*³⁹⁴, ha rivendicato l'autonomia dell'ordinamento giuridico di cui è parte al fine di assicurare il primato del diritto dell'Unione sul diritto interno, essa ha affermato che, con il Trattato CEE, si era data origine a un ordinamento giuridico integrato con quello degli Stati membri ma autonomo rispetto ad essi, con la conseguenza che le norme provenienti da fonti comunitarie avrebbero prevalso sulle norme nazionali contrastanti. La supremazia del diritto dell'Unione sul diritto nazionale contrastante è funzionale al fine di garantire l'uniforme applicazione ed interpretazione dello stesso, presupposto essenziale per il perseguimento degli obiettivi che i Trattati istitutivi dispongono. Nel rapporto con gli Stati membri, il primato si traduce, tra l'altro, nell'impossibilità da parte delle Corti interne di poter interpretare in maniera autonoma il diritto dell'Unione, utilizzando come parametro di validità di quest'ultimo le proprie fonti di rango costituzionale³⁹⁵.

adhésion à la CEDH, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 231 e ss.; ID., *The Accession or the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, in 48 *Common Market Law Review*, 2011, pp. 995-1023; M. KUIJER, *The Accession of the European Union to the ECHR: a gift for ECHR's 60th anniversary or an unwelcome intruder at the party?*, in 3 *Amsterdam Law Forum*, 4/2011, pp. 17-32; C. LADENBURGER, *Vers l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme*, in 47 *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 47, 2011, p. 20-26; T. LOCK, *A critical comment on the accession of the EU to the ECHR*, 8 *Justice Journal*, 2/2011 pp. 11-30; ID., *EU accession to the ECHR: Implications for judicial review in Strasbourg*, in *European Law Review*, 6, 2010, pp. 777-798; ID., *EU accession to the ECHR: Consequences for the European Court of Justice*, Working paper for EUSA Conference 2011, reperibile all'indirizzo <http://www.euse.org/eusa/2011>, [data ultima consultazione 5 febbraio 2014]; ID., *Walking on a tightrope: the Draft ECHR Accession Agreement and the autonomy of the EU Legal Order*, in 48 *Common Market Law Review*, 2011, pp.1025-1054; ID., *End of an epic? The draft agreement on the EU's accession to the ECHR*, in *Yearbook of European Law*, 2012; P. MENGOLZI, *Les caractéristiques spécifiques de l'Union européenne*, cit.; 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*, 12 *German Law Journal*, 2011, pp. 1813-1832; A. POTTEAU, *Quelle adhésion de l'Union Européenne à la CEDH pour quel niveau de protection des droits et de l'autonomie de l'ordre juridique de l'UE?*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1/2011, pp.77-111; D. SZYMCZAK, *L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme. "Serpent de mer" ou "Hydre de Lerne"*, in *Politeia*, 13/2008, pp. 405-418; 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*, 47, 2011, pp. 9-19; ID., *Les Cours européennes et l'adhésion de l'Union à la CEDH*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1/2011, p. 29 e ss.; A. TORRES PEREZ, *Too many voices? The prior involvement of the Court of Justice of the European Union?* in *European Journal of Human Rights*, 4/2013, pp. 565-583; F. TULKENS, *Pour et vers une organisation harmonieuse*, in 47 *Revue Trimestrielle de Droit Européenne*, 2011, pp. 27-34, spec. p. 29-31.

³⁹⁴ Corte di giustizia dell'UE, Causa 6/64, *Costa c. Enel*, cit., p. 1144.

³⁹⁵ Proprio la materia dei diritti umani diede origine alle note problematiche con le Corti costituzionali

L'uniforme interpretazione e applicazione del diritto dell'Unione è affidata dai Trattati alla Corte di giustizia: l'art. 19 Trattato UE, come novellato dal Trattato di Lisbona, introduce un riferimento indiretto all'autonomia del diritto dell'Unione laddove, all'ultima frase del primo comma, dispone che spetta alla Corte di giustizia dell'Unione assicurare «il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati». La stessa è altresì l'unica competente a dichiarare nullo un atto adottato dalle istituzioni dell'Unione qualora questo si dimostri in contrasto con i Trattati o con altre fonti di medesimo rango³⁹⁶. A tal fine, il sistema giurisdizionale dell'Unione prevede un apposito meccanismo di collegamento tra la Corte di giustizia e i giudici degli Stati membri: il rinvio pregiudiziale interpretativo e di validità, di cui all'art. 267 Trattato FUE.

L'autonomia del diritto dell'Unione, inoltre, è indirettamente tutelata dagli artt. 259 e 344 Trattato FUE. In base a quanto disposto dal primo, ciascuno Stato membro, allorché reputi che un altro Stato membro abbia violato uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei Trattati, può adire la Corte di giustizia dell'Unione, dopo essersi rivolto alla Commissione. Mentre l'art. 344 Trattato FUE stabilisce che gli Stati membri si impegnano a non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei Trattati a un modo di composizione diverso da quello previsto dai Trattati stessi³⁹⁷. Il fine cui l'articolo ivi richiamato sottende è evitare che fori internazionali e nazionali possano essere investiti di casi riguardanti gli Stati membri e il diritto dell'Unione e, con le loro decisioni, minare l'uniforme interpretazione ed applicazione di quest'ultimo³⁹⁸. Come si vedrà di seguito, ciò ha indotto la Corte di giustizia a escludere la compatibilità con i Trattati di diversi progetti d'accordi internazionali.

Invece, l'art. 344 Trattato FUE è stato applicato una sola volta, nel caso *Commissione c. Irlanda*³⁹⁹ (c.d. *MOX Plant*), in relazione alla controversia sorta tra Irlanda e Regno Unito, per la quale la prima aveva adito il Tribunale internazionale del diritto del mare, costituito con la Convenzione ONU sul diritto del mare. All'origine della controversia, vi era una questione concernente lo sversamento di rifiuti radioattivi dello stabilimento MOX, a Sellafield, nel mare di Irlanda⁴⁰⁰. Quest'ultima dapprima aveva sollecitato la

italiana e tedesca che opponevano al primato del diritto dell'Unione il rispetto dei valori costituzionali fondamentali, inclusi i diritti umani; questioni ricomposte, dopo un intenso dialogo giurisdizionale con la Corte di giustizia, con l'adozione delle dottrine dei contro-limiti e della protezione comparabile. Al riguardo si rinvia al Capitolo I.

³⁹⁶ Cfr. Art. 263 Trattato FUE.

³⁹⁷ In commento alla disposizione si veda, da ultimo, M.F. ORZAN, *Art. 344*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Edizioni Simone, Napoli, 2013.

³⁹⁸ Si rinvia al paragrafo X l'analisi della compatibilità del Progetto d'Accordo d'adesione con l'art. 344 Trattato FUE.

³⁹⁹ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-459/03, *Commissione c. Irlanda*, 30 maggio 2006, in *Racc.* p. I-04635.

⁴⁰⁰ In commento alla sentenza si vedano: P.J. CARDWELL, F. DUNCAN, *Who decides? The ECJ's Judgment on Jurisdiction in the MOX Plant Dispute*, in 19 *Journal of Environmental Law*, 2007 pp. 121-129; V. CARREÑO GUALDE, *TJCE - Sentencia de 30.05.2006, Comisión/Irlanda, C-459/03, MOX - La Competencia exclusiva del TJCE y la Parte XII de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2007, pp. 185-202; F. CASOLARI, *La sentenza MOX: la Corte di giustizia delle Comunità europee torna ad occuparsi dei rapporti tra ordinamento comunitario ed ordinamento internazionale*, in *Il diritto dell'Unione*

Commissione affinché agisse contro il Regno Unito, che, invece, rese infine un parere positivo sulla compatibilità dell'attività svolta dall'industria MOX con il diritto comunitario⁴⁰¹. L'Irlanda, in attesa della pronuncia della Commissione, ritenendo che il Regno Unito avesse violato diverse disposizioni della Convenzione OSPAR e della Convenzione UNCLOS, aveva adito altresì i tribunali arbitrali istituiti dalle due Convenzioni⁴⁰².

Ciò indusse la Commissione europea a introdurre dinanzi alla Corte di giustizia un ricorso per infrazione contro l'Irlanda denunciando la violazione degli attuali art. 4, paragrafo 3, Trattato UE e art. 344 Trattato FUE (ex artt. 10 e 292 del Trattato CE (e articoli 192-193 del Trattato Euratom)). La decisione adottata dalla Corte di giustizia, che accolse le conclusioni presentate dall'Avvocato generale Maduro⁴⁰³, dimostra quanto sia rilevante e delicato per la Corte di giustizia il tema del mantenimento del proprio controllo sul diritto dell'Unione. Essa rilevò che l'avvio e il proseguimento di un procedimento dinanzi al Tribunale arbitrale, nelle circostanze relative al caso concreto, comportava un rischio di violazione del sistema di competenze disposto dai Trattati,

Europea, 2007, pp. 327-367; F. CASOLARI, *La Corte di giustizia e gli obblighi convenzionali assunti dall'insieme degli Stati membri verso Stati terzi: obblighi comuni o obblighi comunitari?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2/2009, p. 267 e ss.; P. EECKHOUT, *EU external relations law*, OUP, Oxford, 2011; P. GRAGL, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, cit., p. 36 e ss.; HELISKOSKI, *The Jurisdiction of the European Court of Justice to Give Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements*, in *Nordic Journal of Int. Law*, 2000, p. 395 ss.; Y. KERBRAT, P. MADDALON, *Affaire de l'Usine MOX: la CJCE rejette l'arbitrage pour le règlement des différends entre Etats membres*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2007, pp. 165-182; N. LAVRANOS, *Protecting its Exclusive Jurisdiction: the Mox Plant-Judgment of the ECJ*, in *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2006, pp. 479-493; N. LAVRANOS, *The Mox Plant Ruling of the ECJ: How Exclusive is the Jurisdiction of the ECJ?*, in *European Current Law* 2006, Part 10, pp.xi-xv; N. LAVRANOS, *Freedom of member states to bring disputes before another court or tribunal: Ireland condemned for bringing the MOX plant dispute before an arbitral tribunal. Grand Chamber decision of 30 May 2006, Case C-459/03, Commission v. Ireland*, in *European Constitutional Law Review*, 2/2006, pp. 456-469; N. LAVRANOS, *The scope of the exclusive jurisdiction of the Court of Justice*, in *European Law Review*, 2007, pp. 83-94; N. SCHRIJVER, *Case C-459/03, Commission of the European Communities v. Ireland, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 30 May 2006, [2006] ECR I-4635*, in *47 Common Market Law Review*, 2010, pp. 863-878; C. SEMMELMANN, *Forum shopping between UNCLOS arbitration and EC adjudication - And the winner ... should be ... the ECJ!*, in *European Law Reporter*, 2006 pp. 234-241; T. TREVES, *The European Community and the Law of the Sea Convention*, in E. CANNIZZARO (Ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague/London/New York, 2002, p. 279 ss.

⁴⁰¹ Commissione europea, *Parere concernente il progetto relativo allo smaltimento di residui radioattivi provenienti dallo stabilimento MOX di Sellafield, conformemente all'art. 37 del Trattato Euratom 11 febbraio 1997*, in *G.U.C.E.*, 1997, C 68, p. 4.

⁴⁰² La Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del mare prevede diverse istanze per la risoluzione delle controversie: il Tribunale del diritto del mare, il tribunale arbitrale, il tribunale arbitrale speciale, la Corte internazionale di giustizia e tutti i meccanismi di regolamento previsti nel quadro di accordi generale, regionali e bilaterali di cui sono parte le Parti contraenti, inclusa quindi la Corte di giustizia dell'UE, che sono competenti a pronunciarsi sull'interpretazione e applicazione della Convenzione. Sui meccanismi di soluzione delle controversie previsti dalla Convenzione ONU sul diritto del mare si rinvia, tra gli altri, a R. VIRZO, *Il regolamento delle controversie nel diritto del mare: rapporti tra procedimenti*, CEDAM, Padova, 2008, pp. 61-69.

⁴⁰³ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-459/03, *Commissione c. Irlanda*, 30 maggio 2006, in *Racc.* p. I-04635.

quindi, dell'autonomia del sistema giuridico comunitario. La Convenzione per la Comunità europea e gli Stati membri della stessa costituisce un accordo misto, dunque, le disposizioni della stessa invocate dall'Irlanda dinanzi al Tribunale arbitrale nell'ambito della controversia relativa allo stabilimento MOX rientrano nella competenza della Comunità europea, in particolare, della Corte di giustizia che è competente a conoscere delle controversie sull'interpretazione e applicazione di tali disposizioni sorte tra gli Stati membri dell'allora Comunità.

La Corte di giustizia, quindi, dopo aver dichiarato che un accordo internazionale non può pregiudicare il riparto di competenze disposto dai Trattati e, di conseguenza, l'autonomia del diritto dell'Unione, chiarì altresì che, al fine di permettere ad essa di assicurare il mantenimento dell'autonomia, gli Stati membri hanno il dovere di non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione e all'applicazione del Trattato CE a un modo di composizione diverso da quello disposto dal medesimo. Il rispetto dell'art. 344 Trattato FUE (*ex art.* 292 Trattato CE) da parte degli Stati membri costituisce, in generale, una manifestazione del generale principio di leale collaborazione di cui all'art. 4, paragrafo 3, Trattato UE (*ex art.* 10 Trattato CE) ed è funzionale alla preservazione del carattere autonomo dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Il ricorso dell'Irlanda al Tribunale arbitrale, pertanto, fu considerato una violazione dell'art. 344 Trattato FUE e dell'art. 4, paragrafo 3, Trattato UE.

La clausola di giurisdizione esclusiva di cui all'art. 344 Trattato FUE introduce la dimensione esterna del concetto di autonomia del diritto dell'Unione, invero, l'aspetto maggiormente coinvolto nel processo d'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU. Il contenuto della dimensione esterna dell'autonomia dell'Unione è desumibile dall'analisi di alcuni pareri della Corte di giustizia resi, in base all'art. 218, paragrafo 11 Trattato FUE, in ordine alla compatibilità dei progetti di accordi internazionali tra la Comunità europea o l'Unione e altre organizzazioni internazionali o Stati terzi, oltre che in alcune sentenze emesse dalla stessa in cui ha impiegato il concetto di autonomia⁴⁰⁴.

Un primo esplicito riferimento al concetto di autonomia si ritrova nel parere 1/91⁴⁰⁵

⁴⁰⁴ Sulla competenza della Corte di giustizia in materia di accordi e relazioni internazionali si vedano, tra gli altri: R. ADAM, *Mancata pronuncia del parere consultivo della Corte di giustizia per sopravvenuta conclusione dell'accordo internazionale*, in *Diritto Unione europea*, 1996, p. 1071; E. BARONCINI, *L'Unione europea e la procedura di conclusione degli accordi internazionali dopo il Trattato di Lisbona*, in *5 Cuadernos de Derecho Transnacional*, 1/2013, pp. 5-37; V. CHRISTIANOS, *La compétence consultive de la Cour de Justice à la lumière du traité sur l'Union européenne*, in *Revue du marché communautaire*, 1994, p. 44 e ss.; M. DIEZ DE VELASCO, *La compétence consultive de la CJCE*, in AA.VV., *Du droit international au droit de l'intégration. Liber amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, 1987; P. EECKHOUT, *The Courts and the International Agreements*, in P. EECKHOUT (Ed.), *The EU External Relations*, OUP, Oxford, 2005, Capitolo 8; H.P. FOLZ, *A survey of Principal Decisions of the European Court of Justice Pertaining to International Law in 1995*, in *European Journal of International Law*, 1997 p. 519; H.W. MICKLITZ, S. WEATHERHILL, *European Economic Law*, Sidney, 1997, p. 421 e ss.; L. RADICATI DI BROZOLO, *La funzione consultiva della Corte comunitaria in materia di relazioni esterne*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1979, p. 116 e ss.; V. SOTTILI, *Le competenze della Corte di giustizia in materia di accordi internazionali*, in L. DANIELE (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Giuffrè Editore, Milano, 2001, p. 105-140; A. TIZZANO, *Note in tema di relazioni esterne dell'Unione europea*, in *Diritto Unione europea*, 1999, p. 480; T. TRIDIMAS, P. EECKHOUT, *The External Competence of the Community and the Case-Law of the Court of Justice: Principle versus Pragmatism*, in *Yearbook of European law*, 1994, p. 147 e ss.

⁴⁰⁵ Corte di giustizia dell'UE, parere 1/91, 14 dicembre 1991, in *Racc.* p. I-6099.

riguardante l'istituzione di uno Spazio economico europeo tra i territori degli Stati membri dell'allora Comunità europea e quelli degli Stati membri dell'EFTA⁴⁰⁶. Il progetto di accordo prevedeva, tra l'altro, al fine di raggiungere una comune interpretazione e applicazione del diritto nello Spazio EE, l'impiego di disposizioni testualmente identiche alle corrispondenti norme del diritto comunitario e la creazione di un autonomo sistema giurisdizionale. Quest'ultimo sarebbe stato composto da una Corte e da un Tribunale di primo grado, tra loro collegati, i quali sarebbero stati investiti dei ricorsi concernenti le controversie tra le Parti contraenti.

Gli elementi che la Corte di giustizia ravvisò in contrasto con l'autonomia del diritto dell'Unione attengono principalmente al ruolo che la Corte progettata avrebbe assolto: in primo luogo, essa, nel decidere le controversie tra le Parti contraenti si sarebbe trovata a statuire in ordine al riparto di competenze tra Stati membri e Comunità, in una maniera incompatibile con gli attuali artt. 19 Trattato UE e 344 Trattato FUE.

In secondo luogo, collegato al primo motivo di incompatibilità, la Corte di giustizia rilevò che un accordo internazionale che recepisce una parte essenziale delle norme di diritto comunitario, incluse quelle di diritto derivato, costituenti norme fondamentali dell'ordinamento giuridico comunitario, non può essere compatibile con i Trattati se stabilisce un sistema giurisdizionale che affida a una Corte esterna alla Comunità il potere di interpretare in modo vincolante per le istituzioni dell'Unione, inclusa la Corte di giustizia, le norme di diritto comunitario. La Corte di giustizia tenne a precisare che la competenza dell'allora Comunità in materia di relazioni internazionali e la capacità di concludere accordi internazionali implicano necessariamente la facoltà di assoggettarsi alle decisioni di un organo giurisdizionale istituito o designato in forza di tali accordi per quanto attiene all'applicazione e interpretazione degli stessi⁴⁰⁷. Tuttavia, nel caso di specie, ciò che ostava alla positiva conclusione del progetto d'accordo in esame era il suddetto inserimento in esso di una parte di norme essenziali del diritto comunitario.

Ciò, infatti, avrebbe privato la Corte di giustizia del ruolo di garante della corretta

⁴⁰⁶ In commento ai pareri 1/91 e 1/92, si vedano tra gli altri: R. BARENTS, *The Court of Justice and the EEA Agreement: Between Constitutional Values and Political Realities*, in *The European Economic Area EC-EFTA. European Monographs*, Kluwer Law, Deventer, 1994, pp. 57-71; D. J. BOULOUIS, *Les avis de la Cour de justice des Communautés sur la compatibilité avec le Traité CEE du projet d'accord créant l'Espace économique européen*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1992, pp. 457-463; B. BRANDTNER, *The "Drama" of the EEA. Comments on Opinions 1/91 and 1/92*, in 3 *European Journal of International Law*, pp. 300-328; N. BURROWS, *The Second EEA Opinion*, in *European Law Review*, 1993, pp. 63-66; J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, *L'espace économique européen sous le regard des juges de la Cour de justice des Communautés européennes*, in *Revue du Marché Communautaire*, 1992, pp. 603-612; A. EPINEY, *L'appréciation de l'EEE et de son système de contrôle juridictionnel par la Cour de justice des Communautés européennes dans les avis 1/91 et 1/92*, in *Schweizerische Zeitschrift für internationale und europäisches Recht*, 1992, pp. 275-304; M.A. GAUDISSERT, *La portée des avis 1/91 et 1/92 de la Cour de justice des Communautés européennes relatifs à la création de l'Espace Economique Européen. Entre autonomie et homogénéité: l'ordre juridique communautaire en péril...*, in *Revue du marché unique européen*, 1992, pp. 121-136; C. HARTLEY TREVOR, *The European Court and the EEA*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1992, pp. 841-848; A. LANG, *L'accordo sullo spazio economico europeo e la compatibilità col diritto comunitario*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1992, pp. 575-599; M.L. TUFANO, *La Corte di giustizia e lo Spazio Economico Europeo*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1994 p.759-790; A. VALLE GÁLVEZ, *La especificidad del ordenamiento comunitario*, in *Revista de Instituciones Europeas*, 1993, pp. 155-193.

⁴⁰⁷ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *Parere 1/91*, cit., paragrafo 40.

interpretazione e applicazione del diritto dell'Unione, espressione dell'autonomia dello stesso. Al riguardo nel parere 1/92, relativo al secondo progetto d'accordo di costituzione dell'Associazione europea di libero scambio, si legge che «tale principio costituisce una garanzia essenziale, indispensabile all'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario⁴⁰⁸».

Parimenti, nel parere 1/09⁴⁰⁹, concernente il progetto di accordo relativo alla creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti, la Corte di giustizia ha ravvisato simili profili di incompatibilità con l'autonomia del diritto dell'Unione⁴¹⁰. Esso prevedeva la creazione di una nuova struttura giurisdizionale, il Tribunale dei brevetti europeo e comunitario, composto da un Tribunale di primo grado (comprendente di una divisione centrale e divisioni locali e regionali) e una Corte d'appello, collegati da una cancelleria comune. Detto organo giurisdizionale sarebbe stato investito di un considerevole numero di competenze giurisdizionali esclusive in relazione a controversie sorte tra privati in materia di brevetti e, nello svolgere le proprie funzioni, avrebbe altresì interpretato e applicato il diritto dell'Unione rilevante.

Benché la Corte di giustizia non possieda una competenza a conoscere delle controversie in materia di brevetti tra privati, essa ha rilevato comunque l'incompatibilità del progetto d'accordo con l'autonomia del diritto dell'Unione. La competenza esclusiva attribuita al Tribunale dei brevetti a conoscere di un rilevante numero di azioni promosse da privati in materia di brevetto comunitario, nonché ad interpretare e ad applicare il diritto dell'Unione in questa materia, avrebbe privato i giudici degli Stati membri delle loro competenze in materia di interpretazione e di applicazione del diritto dell'Unione. Indirettamente, ciò implicava altresì la perdita della facoltà di adire la Corte di giustizia in via pregiudiziale, quindi, privata essa stessa della propria competenza a risolvere le questioni proposte da detti giudici⁴¹¹.

La Corte di giustizia ha sottolineato come lo strumento del rinvio pregiudiziale istituisca una cooperazione diretta tra essa e i giudici nazionali, nell'ambito della quale questi ultimi partecipano alla corretta applicazione e all'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione, nonché alla tutela dei diritti attribuiti da quest'ordinamento giuridico ai privati. Le funzioni attribuite, rispettivamente, ai giudici nazionali e alla Corte di giustizia sono essenziali al fine di salvaguardare la natura stessa dell'ordinamento istituito dai Trattati, di conseguenza, un sistema giurisdizionale come quello previsto dal progetto d'accordo oggetto del parere, avrebbe avuto l'effetto di snaturare le competenze attribuite dai Trattati alle istituzioni dell'Unione e agli Stati membri, le quali sono

⁴⁰⁸ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *Parere 1/92*, 10 aprile 1992, in *Racc.* p. I-2838, paragrafo 24.

⁴⁰⁹ Corte di giustizia dell'UE, *Parere 1/09*, 8 marzo 2011, in *Racc.* p. I-0113.

⁴¹⁰ In commento si vedano: J. ALBERTI, *Il parere della Corte di giustizia sul Tribunale dei brevetti europeo e comunitario*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2012, pp. 367-396; R. BARATTA, *National Courts as "Guardians" and "Ordinary Courts" of EU Law: Opinion 1/09 of the ECJ*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2011, p. 317 e ss.; C. BAUDENBACHER, *The EFTA Court remains the only Non-EU-Member States Court - Observation on Opinion 1/09*, in *European Law Reporter*, 7-8/2011, pp. 236-242; T. LOCK, *Taking national courts more seriously? Comment on Opinion 1/09*, in *36 European Law Review*, 4/2011, pp. 576-588; D. SIMON, *Avis négatif sur le projet de création d'une juridiction des brevets*, in *Europe*, 5/2011, pp. 4-7; W. TILMANN, *After the Oral Hearing on the Council's Request of an Opinion 01/09*, in O. SCHMIDT, KÖLN (Eds.), *Festschrift für Michael Loschelder*, 2010, pp. 403-413.

⁴¹¹ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *Parere 1/09 cit.*, paragrafo 89.

essenziali alla salvaguardia della natura stessa del diritto dell'Unione⁴¹².

L'autonomia del diritto dell'Unione, quindi, si esprime nel mantenimento intatto delle competenze in materia di interpretazione e applicazione dello stesso, attribuite dai Trattati, non solo alla Corte di giustizia, ma altresì alle Corti nazionali degli Stati membri che sono parte del sistema giurisdizionale dell'Unione, quando danno esecuzione al diritto della stessa.

Infine, nel parere 1/91, la Corte di giustizia rilevò un terzo elemento in contrasto con l'autonomia del diritto dell'Unione, riguardante l'attribuzione di ulteriori competenze alle istituzioni dell'Unione attraverso la conclusione dell'accordo in progetto. La Corte di giustizia, infatti, ammise la legittimità con i Trattati di un accordo internazionale che conferisce a essa sia la competenza ad interpretare le disposizioni dell'accordo stesso ai fini della sua applicazione in Stati terzi, sia la facoltà di esprimersi con pareri in ordine a richieste interpretative da parte delle Corti degli Stati membri dell'EFTA. Tuttavia, escluse che le soluzioni fornite dalla Corte di giustizia ai giudici degli Stati dell'EFTA potessero avere mero valore consultivo, prive di efficacia vincolante poiché ciò avrebbe snaturato la funzione da essa esercitata, concepita dal Trattato, ovvero quella di un organo giurisdizionale che pronuncia sentenze vincolanti⁴¹³.

In generale, quindi, al fine di non lesionare l'autonomia del diritto dell'Unione, un accordo internazionale dovrà attribuire alle istituzioni dell'Unione funzioni per le quali i Trattati istitutivi prevedono una sufficiente base giuridica.

L'autonomia del diritto dell'Unione è stata poi enunciata nel modo più determinato dalla Corte di giustizia nella nota decisione resa sul caso *Kadi e Al Barakaat*⁴¹⁴, la quale, a oggi, costituisce probabilmente la più importante decisione concernente la relazione tra l'ordinamento giuridico dell'Unione e il diritto internazionale, specificamente con la Carta ONU. Di seguito, dunque, appare opportuno ricordarla brevemente⁴¹⁵. Come noto, con tale sentenza, la Corte di giustizia, ribaltando

⁴¹² Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *Parere 1/09 cit.*, punti 84-85.

⁴¹³ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *Parere 1/91, cit.*, punti 59-61.

⁴¹⁴ Corte di giustizia dell'UE, Cause riunite C-402/05 e C-415/05, *Kadi e Al Barakaat Foundation*, 3 settembre 2008, in *Racc.* p. I-6351.

⁴¹⁵ In dottrina, i commenti alla sentenza *Kadi* sono innumerevoli, tra essi, per una trattazione approfondita della decisione si rinvia a: E. CANNIZZARO, *Sull'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza da parte di organizzazioni regionali*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1993, p. 410 e ss.; ID., *Sugli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell'ordinamento comunitario: la sentenza della Corte di giustizia nel caso Kadi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 1076; A. CIAMPI, *L'Union européenne et le respect des droits de l'homme dans la mise en œuvre des sanctions devant la Cour européenne et le respect des droits de l'homme*, in *Revue générale de droit international public*, 2006, p. 86 e ss.; ID., *Sanzioni del Consiglio di Sicurezza e diritti umani*, Giuffrè Editore, Milano, 2007; ID., *Le garanzie processuali fondamentali dell'Unione europea quale limite all'attuazione di sanzioni del Consiglio di Sicurezza dopo la sentenza Kadi della Corte di giustizia*, in F. SALERNO (a cura di), *Sanzioni "individuali" del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Cedam, Padova, 2010; B. CONFORTI, *Decisioni del Consiglio di Sicurezza e diritti fondamentali in una bizzarra sentenza del Tribunale comunitario di primo grado*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2006, p. 333; S. DE LA ROSA, *La mise en oeuvre des résolutions du Conseil de sécurité confrontée aux exigences de la Communauté de droit. Réflexions sur l'arrêt Kadi*, in *Revue des affaires européennes* 2007-08 pp. 317-339; N. NAPOLETANO, *Gli effetti e l'esecuzione delle decisioni del Consiglio di sicurezza al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti*.

sia l'impostazione che le conclusioni cui era giunto precedentemente il Tribunale di primo grado⁴¹⁶, accoglieva i motivi di doglianza dei ricorrenti fondati sulla violazione dei diritti fondamentali (in particolare, del diritto alla difesa, del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva e del diritto di proprietà) e annullava sia le sentenze del Tribunale impugnate, che il regolamento del Consiglio 881/2002, nella parte riguardante i ricorrenti.

Detto regolamento era stato adottato al fine di dare esecuzione alle risoluzioni del Consiglio delle Nazioni Unite istituendo regimi di sanzioni individuali nei confronti di soggetti, persone fisiche e giuridiche, sospettate di supportare il terrorismo internazionale. La decisione si concentrava su diversi profili, quali: la competenza dell'Unione a dare esecuzione alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza in ragione della cessazione a essa, da parte degli Stati membri, destinatari di tali atti, delle competenze necessarie per provvedervi; il rapporto tra gli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite e l'ordinamento giuridico dell'Unione; la competenza della Corte di giustizia a controllare la legittimità degli atti adottati in esecuzione delle suddette risoluzioni in base al diritto dell'Unione e al diritto internazionale generale.

Per quanto qui rileva, sono particolarmente significativi i passaggi della decisione in cui la Corte di giustizia, in linea con le conclusioni dell'Avvocato generale Maduro⁴¹⁷, adottava una concezione dualista dei rapporti tra l'ordinamento giuridico di cui è parte rispetto a quello internazionale⁴¹⁸ e affermava, giova riportarlo per esteso, che «il controllo [da essa esercitato] della validità di qualsiasi atto comunitario sotto il profilo dei diritti fondamentali deve essere considerato come l'espressione, in una comunità di diritto, di una garanzia costituzionale derivante dal Trattato CE, quale sistema giuridico autonomo, che non può essere compromessa da un accordo internazionale⁴¹⁹».

La Corte di giustizia, infatti, pose la questione della competenza a controllare la legittimità del regolamento controverso nel contesto «dell'ordinamento giuridico

Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione. Giuffrè Editore, Milano, 2004, pp. 133-170; R. POSCH, *The Kadi Case: Rethinking the Relationship between EU Law and International Law?*, 15 *The Columbia Journal of European Law*, 2009, p. 1 e ss.; P. POSTURINO, *Le liste di terroristi nella giurisprudenza comunitaria: la Corte di giustizia rovescia la posizione del Tribunale di primo grado*, in P. GARGIULO, M.C. VITUCCI (a cura di), *La tutela dei diritti umani nella lotta e nella guerra al terrorismo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, p. 115 e ss.; A. SANDULLI, *I rapporti tra diritto europeo ed internazionale. Il caso Kadi: un nuovo caso Solange?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, pp. 513-520; N.G. VITZTHUM, *Les compétences législatives et juridictionnelles de la Communauté européenne dans la lutte contre le terrorisme - l'affaire "Kadi"*, in *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, 2008, pp. 375-429.

⁴¹⁶ Tribunale di primo grado dell'UE, Causa T-315/01, *Kadi c. Consiglio e Commissione*, 21 settembre 2005, in *Racc.* p. II-03649 e Causa T-306/01, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation*, 21 settembre 2005, in *Racc.* p. II-03533.

⁴¹⁷ Corte di giustizia dell'UE, Cause riunite C-402/05 e C-415/05, *Kadi e Al Barakaat Foundation*, 3 settembre 2008, in *Racc.* p. I-6351, Conclusioni dell'Avvocato generale Maduro, presentate il 16 gennaio 2008.

⁴¹⁸ Sul punto, si vedano: J. D'ASPREMONT, F. DOPAGNE, *Kadi: The CJEU's Reminder of the Elementary Divide between Legal Orders*, 5 *International Organizations Law Review*, 2008, p. 317 e ss.; G. DE BURCA, *The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi*, in 51 *Harvard International Law Journal*, 1/2010, pp. 1-49; A. SANDULLI, *I rapporti tra diritto europeo ed internazionale. Il caso Kadi: un nuovo caso Solange?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, pp. 513-520.

⁴¹⁹ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *Kadi, cit.*, paragrafo 316.

interno ed autonomo della Comunità», di cui fa parte detto regolamento controverso e nel cui ambito essa è competente a controllare la validità degli atti comunitari sotto il profilo dei diritti fondamentali. Così disponendo, la Corte di giustizia, da un lato, ha affermato chiaramente l'autonomia del sistema cui appartiene dall'ordinamento delle Nazioni Unite⁴²⁰; dall'altra, provvedendo essa stessa ad assicurare la protezione dei diritti fondamentali dei soggetti destinatari degli atti adottati dalle altre istituzioni dell'Unione, ha evitato il rischio che Corti costituzionali degli Stati membri potessero, in virtù delle note dottrine *Solange* o dei contro-limiti⁴²¹, rivendicare il loro diritto di controllare la validità di tali atti, ponendo a rischio l'uniforme e corretta interpretazione e applicazione del diritto dell'Unione, quindi, la dimensione interna dell'autonomia dello stesso⁴²².

In relazione alla dimensione esterna del concetto d'autonomia, dalla sentenza *Kadi*, inoltre, emerge che un accordo internazionale, non solo non può pregiudicare il sistema di competenze definito dai Trattati⁴²³, esso non deve neppure avere l'effetto di pregiudicare i principi fondamentali, costituzionali, dei Trattati, quali, il rispetto dei diritti fondamentali⁴²⁴. Come sottolineato da autorevole dottrina, sotto il profilo del rapporto tra le fonti, ciò implica un collegamento tra l'autonomia del diritto dell'Unione e la gerarchia delle fonti dello stesso, confermando la priorità dei Trattati istitutivi sul diritto derivato ma, altresì, sugli accordi conclusi dall'Unione⁴²⁵.

Dalla breve analisi delle posizioni più rilevanti espresse dalla Corte di giustizia riguardo al concetto di autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione, emergono indicazioni rilevanti in relazione alla futura adesione dell'Unione alla Convenzione EDU. Al riguardo, appare conveniente, in conclusione, riassumere gli elementi costitutivi del concetto di autonomia: *i*) in primo luogo, a un organo giurisdizionale esterno non può essere dato il potere di decidere in ordine al riparto di competenze tra Unione e Stati membri; *ii*) un accordo internazionale non può contenere disposizioni che di fatto introducono emendamenti ai Trattati; *iii*) un accordo internazionale non può alterare, fino a snaturare, le funzioni che i Trattati affidano alle istituzioni dell'Unione.

⁴²⁰ Ciò potrebbe sì portare dei problemi agli Stati membri in relazione al mancato adempimento dei loro obblighi derivanti dall'appartenenza alle Nazioni Unite e, più in generale, di un conflitto di obblighi tra il diritto dell'Unione e la Carta ONU, il cui art. 103 dispone la prevalenza dei vincoli disposti da essa in luogo a quelli derivanti da altri accordi internazionali, tuttavia, la Corte di giustizia, in queste sede traslascia la questione in favore della protezione dei diritti fondamentali dei soggetti coinvolti. Sul punto si veda, N. LAVRANOS, *Judicial Review of UN Sanctions by the European Court of Justice*, in 78 *Nordich Journal of International Law*, 2009, p. 343 e ss., spec. p. 358.

⁴²¹ In merito si rinvia al Capitolo I, paragrafo II.

⁴²² In argomento, si vedano 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 Document*, Springer, Dordrecht, 2011, p. 37 e ss.; P. GRAGL, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, cit., p. 29.

⁴²³ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *Kadi*, cit., paragrafo 282.

⁴²⁴ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *Kadi*, cit., paragrafo 285.

⁴²⁵ Al riguardo si veda, B. DE WITTE, *European Union Law: How Autonomous is its Legal Order?*, in 65 *ZÖR*, 2010, pp. 141-155, spec. p. 153; T. LOCK, *EU Accession to the ECHR: Implications for Judicial Review in Strasbourg*, in 35 *European Law Review*, 6/2010, pp. 777-798, spec. p. 782. Rispetto al rango della Convenzione EDU nell'ordinamento giuridico dell'Unione, si rinvia al Capitolo IV.

Se il Progetto d'Accordo d'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU non rispettasse uno di questi elementi, violerebbe l'autonomia del diritto dell'Unione. L'analisi delle soluzioni elaborate in sede negoziale sarà sviluppata mantenendo come parametro di validità il rispetto di questi tre elementi, interpretati alla luce delle rilevanti pronunce rese al riguardo dalla Corte di giustizia. Ferma restando la validità degli elementi su esposti, appare però opportuno tenere altresì in debita considerazione la relazione preesistente tra l'Unione europea e la Convenzione EDU e, in particolare, tra la Corte di giustizia e la Corte EDU⁴²⁶, che non trovano paragoni con i rapporti instauratisi con gli altri organismi giurisdizionali sovranazionali, a prescindere dall'appartenenza o meno dell'Unione a essi.

II. Le fasi del negoziato e la procedura disposta per la conclusione del Progetto d'Accordo d'adesione

Prima di addentrarsi nello studio del contenuto del Progetto d'Accordo d'adesione (Progetto d'Accordo o bozza d'Accordo, di seguito), giova brevemente ripercorrere le fasi primissime del processo d'adesione e dar conto della procedura disposta per la conclusione dell'accordo. La possibilità per l'Unione europea di aderire alla Convenzione EDU, infatti, ha necessitato preliminari modifiche sia alla Convenzione EDU che ai Trattati dell'Unione. La Convenzione EDU è uno strumento internazionale che identifica come destinatari soltanto gli Stati membri del Consiglio d'Europa⁴²⁷. In base a quanto disposto dall'art. 6, paragrafo 2 Trattato UE, l'Unione europea aderirà soltanto alla Convenzione EDU, senza entrare a far parte dell'Organizzazione internazionale. Infatti, il Protocollo 14 allegato alla Convenzione EDU si limita a modificare l'art. 59 Convenzione EDU introducendo, al secondo paragrafo dello stesso, l'esplicita possibilità per l'Unione di aderire ad essa⁴²⁸. Nell'ambito dell'Unione, invece, il Trattato di Lisbona, introducendo al secondo paragrafo dell'art. 6 Trattato UE il precetto in capo all'Unione di aderire alla Convenzione, ha permesso il superamento del limite della mancanza di competenza individuato dalla Corte di giustizia nel parere 2/94⁴²⁹.

⁴²⁶ Al riguardo si rinvia al Capitolo II in cui si è ricostruito in modo completo il rapporto intercorrente tra il sistema dell'Unione e quello della Convenzione EDU.

⁴²⁷ Altre Convenzioni adottate da detta Organizzazione, quale la Convenzione di Oviedo del 1997, sono aperte altresì a Organizzazioni internazionali.

⁴²⁸ Cfr. Art. 17 Protocollo 14, entrato in vigore il 1° giugno 2010. In dottrina, al riguardo, si rinvia a A. MOWBRAY, *Protocol 14 to the European Convention on Human Rights and recent Strasbourg Cases*, in 4 *Human Rights Law Review*, 2/2004, pp. 331-354; F. SALERNO, *Le modifiche strutturali apportate dal protocollo n. 14 alla procedura della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2006, p. 377 e ss.; U. VILLANI, *Il Protocollo n. 14 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Comunità Internazionale*, 2004, p. 487 e ss.

⁴²⁹ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Parere 2/94, *Adesione della Comunità europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, 28 marzo 1996, in *Racc.* p. 1759. Esula dall'oggetto dello studio l'analisi approfondita del tema della competenza dell'Unione a concludere accordi internazionali che in questa sede sarà considerata soltanto funzionalmente all'analisi di alcune parti del progetto d'accordo d'adesione, mentre per lo studio del

Dette disposizioni hanno carattere meramente abilitativo e non possono rendere immediata l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU per la quale, invece, è necessaria la ratifica di un accordo internazionale, previamente negoziato e concluso dalle Parti, nel rispetto delle indicazioni di natura contenutistica disposte al Protocollo 8 allegato ai Trattati dell'Unione e della procedura aggravata di cui all'art. 218 Trattato FUE, il cui paragrafo 8 prevede, tra l'altro, la delibera all'unanimità da parte del Consiglio nel corso dell'intero procedimento⁴³⁰.

In generale, per la conclusione di accordi internazionali, il Trattato FUE prevede che la Commissione presenti raccomandazione al Consiglio, il quale, dopo aver elaborato le direttive di negoziato, procede con decisione ad autorizzarne l'avvio, designando il negoziatore o il capo della squadra di negoziatori. Per quanto concerne i negoziati relativi all'adesione alla Convenzione EDU, nei mesi successivi all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sulla base delle indicazioni contenute nel Programma di Stoccolma⁴³¹, si sono svolti diversi incontri preliminari, informali, tra i consiglieri del Consiglio Giustizia e Affari Interni con esperti nazionali, a cui hanno partecipato altresì la Commissione e, in seguito, anche un rappresentante della Corte di giustizia, volti

tema si rinvia alla vastissima dottrina. Oltre alla dottrina citata al Capitolo II, si vedano: S. AMADEO, *Unione europea e Treaty-Making Power*, Giuffrè Editore, Milano, 2005; E. BARONCINI, *Il Treaty-making power della Commissione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009; J. BOULOIS *La jurisprudence de la Cour de Justice de Communautés européennes relative aux relations extérieures*, in *Recueil*, 1978, II t.160; ID., *Le droit des Communautés européennes dans ses rapports avec le droit international général*, in *Recueil*, 1992, IV, t.235; A. CALIGIURI, *Articolo 300*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 1327 ss.; E. CANNIZZARO, *Sulla competenza della Commissione CEE a concludere accordi internazionali*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 1992, p. 657; ID. (ED.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague, 2002; ID., *Le relazioni esterne della Comunità: verso un nuovo paradigma comunitario?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2007, p. 223; M. CREMONA (Ed.) *Developments in EU External Relations Law*, Cambridge, 2008; L. DANIELE, *Le relazioni esterne dell'Unione nel nuovo millennio*, Giuffrè Editore, Milano, 2001; P. EECKHOUT, *EU external relations law*, OUP, Oxford, 2011; A. DASHWOOD, M. MARESCAU (Eds.), *Law and Practice of EU External Relations. Salient Features in a Changing Landscape*, Cambridge, 2008; A. GIANELLI, *Unione europea e diritto internazionale consuetudinario*, Giappichelli Editore, Torino, 2004; C. KADDOUS, *Le droit des relations extérieures dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes*, Bruxelles, 1998; P. KOUTRAKOS, *EU International Relations Law*, Hart Publishing, Oxford, 2006; P. MENGOZZI, *Le relazioni esterne della Comunità europea, il principio di sussidiarietà e le esigenze di cooperazione poste dalla globalizzazione dell'economia*, in L. DANIELE (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Giuffrè Editore, Milano, 2001, pp. 5-30; A. MIGNOLLI, *L'azione esterna dell'Unione europea e il principio di coerenza*, Napoli, 2009; P. PIVA, *La politica commerciale comune*, in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Giappichelli Editore, Torino, 2010, pp. 417-454; A. RIZZO, *Articolo 300 - Gli accordi internazionali della Comunità europea*, in L. FERRARI BRAVO, A. RIZZO (a cura di), *Codice dell'Unione europea*, 3ª ed., Giuffrè Editore, Milano, 2008, p. 862 ss.; L. S. ROSSI, *Conclusioni di accordi internazionali e coerenza del sistema: l'esclusività della competenza comunitaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2007, p. 1008 ss..

⁴³⁰ Il Trattato-Costituzione aveva previsto che la decisione del Consiglio potesse essere adottata a maggioranza qualificata, tuttavia, la Danimarca ha richiesto e ottenuto che questa fosse sostituita con l'unanimità.

⁴³¹ Adottato dal Consiglio europeo dell'11 dicembre 2008, sotto la presidenza svedese.

all'inquadramento delle questioni principali⁴³². La presidenza congiunta del Consiglio, composta da Spagna, Belgio e Ungheria, infatti, aveva inserito l'adesione alla Convenzione EDU tra le priorità della presidenza, da raggiungere entro il termine dei diciotto mesi successivi⁴³³. Il Consiglio con decisione adottata all'unanimità, il 4 giugno 2010⁴³⁴, autorizzava la Commissione ad avviare i negoziati mantenendo però stretto riserbo sul contenuto del mandato stesso⁴³⁵.

Il Consiglio d'Europa, invece, aveva conferito mandato speciale per condurre le trattative negoziali al Comité directeur pour les droits de l'Homme (CDDH, in seguito), il 26 maggio 2010⁴³⁶. Nel giugno dello stesso anno, durante una delle riunioni del CDDH, si è così costituito un gruppo di lavoro informale, il CDDH-UE, composto da sette membri appartenenti a Stati dell'Unione, sette membri rappresentativi di Stati terzi membri del Consiglio d'Europa e un rappresentante della Commissione europea, che ha svolto i suoi lavori sino ad ottobre 2011⁴³⁷, quando, adottata la bozza definitiva

⁴³² Si veda il Programma di Stoccolma volto alla realizzazione di «Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini» (2010/C 115/01), adottato, sotto la presidenza svedese, dal Consiglio europeo dell'11 dicembre 2008.

⁴³³ Cfr. Consiglio, 23 dicembre 2009, doc. n. 17696/09, p. 74.

⁴³⁴ Cfr. Consiglio, 4 giugno 2010, doc. n. 10630/10, p. 22; Consiglio, *Decisione che autorizza la Commissione a negoziare l'accordo d'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, (10817/10 Restreint EU), 8 giugno 2010.

⁴³⁵ Il Consiglio con decisione del 1° aprile 2011 ha negato l'accesso integrale al documento n. 9689/10 che contiene, in allegato, alcune parti delle direttive di negoziazione. Soltanto il 27 settembre 2010, ha pubblicato una versione parzialmente declassificata del documento in oggetto e ha rigettato le richieste di accesso agli atti da parte, tra l'altro, del Prof. Leonard Besselink. Lo stesso, contestando una lesione del principio della pubblicità degli atti dell'Unione, ha ricorso in annullamento avverso la decisione del Consiglio sostenendo anche un'errata applicazione del Regolamento CE 1409/2001 e una carenza di motivazione nella decisione di rigetto della richiesta. Il ricorso ha trovato parziale accoglimento dal Tribunale dell'Unione europea che ha disposto l'annullamento di una parte dell'atto impugnato chiarendo che ha annullato la decisione impugnata poiché nega «l'accesso alla direttiva di negoziazione n. 5 e alle parti non divulgate del documento richiesto, che richiamano i principi fissati dal trattato UE intesi a presiedere ai negoziati diretti all'adesione dell'Unione europea alla Convenzione [EDU], oppure che espongono soltanto le questioni da affrontarsi nel corso dei negoziati». Cfr. Tribunale dell'UE, Causa T-331/11, *Leonard Besselink c. Consiglio dell'UE*, 12 settembre 2013.

Sino alla prima bozza dell'accordo, adottata nel luglio 2010 (se si escludono la Nota della Presidenza indirizzata al Coreper/Consiglio, «Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali», doc. 6582/10, 17 febbraio 2010 e la parziale divulgazione della Raccomandazione del 17 marzo 2010 della Commissione avvenuta il 2 giugno (SEC(2010) 305/4)) gli unici documenti ufficiali pubblicati dall'Unione concernenti l'adesione sono stati il *Documento di riflessione della Corte di giustizia dell'Unione europea 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 la *Risoluzione del Parlamento europeo del 19 maggio 2010 sugli aspetti istituzionali dell'adesione dell'UE alla CEDU (2009/2241(INI))* con cui ha espresso la propria posizione in merito alle direttive negoziali che avrebbero dovuto essere impartite alla Commissione, pubblicata in *G.U.U.E. C 161E*.

⁴³⁶ Cfr. Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, *Mandat occasionnel concernant l'adhésion de l'UE à la CEDH donné au CDDH par les délégués des ministres lors de leur 1085e réunion*, 26 maggio 2010, CDDH(2010)008.

⁴³⁷ La prima bozza del trattato e quelle successive, corredate dei relativi rapporti esplicativi, sono consultabili al sito del CDDH, alla sezione dedicata all'adesione dell'Unione europea, cui si rinvia: www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/cddh-eu_documents_EN.asp

dell'accordo, nel rispetto dei tempi da esso stesso indicati a inizio lavori⁴³⁸, si è sciolto. Nei mesi successivi, prima dell'avvio delle formali trattative, la bozza è rimasta lungamente al vaglio delle istituzioni europee, al punto da far temere un arresto nel processo d'adesione. Contrariamente, le trattative sono riprese regolarmente in un gruppo *ad hoc* (composto da un rappresentante per ogni Stato membro del Consiglio d'Europa ed un rappresentante dell'Unione europea⁴³⁹) che il 13 giugno 2013 ha concluso positivamente i suoi lavori adottando il Progetto definitivo dell'Accordo d'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU⁴⁴⁰.

Detto Progetto rappresenta la base giuridica per l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione EDU e dovrà essere ratificato da tutte le Parti nel rispetto delle proprie disposizioni interne relative alla conclusione di trattati internazionali. Per quanto concerne l'Unione europea, il punto *ii*) della lettera *a*) dell'art. 218 Trattato FUE dispone che il Consiglio, su proposta della Commissione e previo consenso del Parlamento, adotterà la decisione relativa alla conclusione dell'accordo, deliberando all'unanimità. Il paragrafo 8 dell'art. 218 Trattato FUE, inoltre, subordina l'entrata in vigore della decisione sulla conclusione di tale accordo alla previa approvazione di tutti e ventotto gli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Ad appesantire ulteriormente la complessa procedura vi è la possibilità⁴⁴¹, sulla base del paragrafo 11 dell'art. 218 Trattato FUE, di sottoporre al vaglio della Corte di giustizia il testo dell'accordo al fine di ottenere un parere circa la compatibilità dello stesso con i Trattati. Tale facoltà è stata esercitata dalla Commissione europea il 4 luglio 2013 e la richiesta di parere⁴⁴², alla data in cui si scrive, risulta ancora pendente. Alla Corte di giustizia è stato chiesto «se il progetto di accordo relativo all'adesione dell'Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali sia compatibile con i trattati». Il rischio connesso a tale richiesta, ovviamente, è che la Corte di giustizia si pronunci negativamente in relazione a talune delle disposizioni contenute nel Progetto d'Accordo, precludendo la possibilità che questo possa entrare in vigore nella forma in cui è stato redatto, a meno di una modifica

⁴³⁸ Consiglio d'Europa, CDDH-EU, *Report to the Committee of Ministers on the elaboration of legal instruments for the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, (CDDH(2011)009), Strasburgo, 14 ottobre 2011.

⁴³⁹ Cfr. 1145th Meeting del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, Decisione 4.5, CDDH – *Report to the Committee of Ministers on the elaboration of legal instruments for the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, Strasburgo, 13 giugno 2012.

⁴⁴⁰ Consiglio d'Europa, *Fifth negotiation meeting between the CDDH and 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)008Rev2), Strasburgo, 13 giugno 2013. L'analisi condotta fa riferimento a quest'ultima bozza d'Accordo, denominata in seguito Progetto d'Accordo d'adesione.

⁴⁴¹ Sul punto si veda il paragrafo 8 del Final report to the CDDH del 5 aprile 2013, *cit.* e il punto 16 della Nota esplicativa, allegato V al Final report, che, nel ripercorrere i passaggi cruciali del processo d'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU conclude nei seguenti termini: «After the opinion provided by the CJEU on ..., the CDDH approved the draft accession agreement and sent it to the Committee of Ministers on ... The European Court of Human Rights adopted an opinion on the draft accession agreement on ... The Parliamentary Assembly adopted an opinion on the draft accession agreement (Opinion ... of ...). The Accession Agreement was adopted by the Committee of Ministers on ... and opened for signature on ...».

⁴⁴² Corte di giustizia dell'Unione, Parere 2/13, richiesta presentata il 4 luglio 2013, pendente.

dei Trattati.

In base a quanto disposto nella Nota esplicativa allegata al Progetto d'Accordo d'adesione⁴⁴³, soltanto una volta ottenuto il parere positivo della Corte di giustizia, il CDDH approverà il testo dell'Accordo d'adesione e ne invierà copia al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Contestualmente, la Corte EDU e l'Assemblea parlamentare adotteranno ciascuna un proprio parere circa il testo dell'Accordo d'adesione, quindi il Comitato dei Ministri approverà l'Accordo d'adesione e aprirà la fase della firma dello stesso a tutte le parti del Consiglio d'Europa.

Dal punto di vista del diritto dell'Unione, la procedura disposta all'art. 218 Trattato FUE testimonia, soprattutto, la delicatezza politica e la complessità tecnico-giuridica dell'oggetto del Progetto d'Accordo⁴⁴⁴. Il Consiglio, il Parlamento europeo, la Corte di giustizia e ognuno dei ventotto Stati membri dell'Unione detengono, di fatto, il potere di bloccare l'adozione dell'Accordo o, quanto meno, di ritardarne ulteriormente la conclusione. Durante le fasi del negoziato molta enfasi, a ragione, è stata data al ruolo fondamentale che detiene la Corte di giustizia per la positiva conclusione del processo d'adesione. Oltre ad essa, tuttavia, appare rilevante e degno di nota il ruolo che potrebbe giocare il Parlamento europeo. Esso, privo di prerogative vincolanti per le altre istituzioni in relazione alla definizione del contenuto dell'Accordo⁴⁴⁵, è invece in grado, attraverso lo strumento del parere conforme, di bloccare l'adozione della decisione del Consiglio sulla conclusione dell'Accordo, godendo sostanzialmente di un diritto di veto in quest'ultima decisiva fase della procedura di conclusione dell'accordo⁴⁴⁶. Considerando la composizione dello stesso e la procedura di voto diretta per la sua elezione (che, tra l'altro, avrà luogo in maggio 2014) non può darsi per scontata l'autorizzazione alla decisione relativa alla conclusione dell'Accordo.

Gli Stati membri dell'Unione europea hanno la possibilità di bloccare il processo di adesione sia nel corso della procedura di cui all'art. 218 Trattato FUE che, nell'ambito del Consiglio d'Europa, non depositando gli strumenti di ratifica dell'Accordo richiesti a tutti i membri di quest'ultimo.

⁴⁴³ Cfr. Nota esplicativa, allegato V al *Final report to the CDDH*, (47+1(2013)008Rev2), *cit.*, paragrafo 16.

⁴⁴⁴ E' stato notato come l'adozione di una procedura così complessa possa apparire paradossale poiché volta a dare esecuzione ad un obbligo disposto dai Trattati. Secondo A. Poiteau, invece, detta procedura sarebbe giustificata in ragione del fatto che i redattori del Trattato avevano sì raggiunto un accordo in ordine al dovere in capo all'Unione di aderire alla Convenzione EDU ma nulla avevano stabilito circa le modalità concrete per darvi attuazione. Cfr. A. POITTEAU, *Quelle adhésion de l'Union européenne à la CEDH pour quel niveau de protection des droits et de l'autonomie de l'ordre juridique de l'UE?*, in 115 *Revue Général de Droit International Public*, 2011, pp. 77-111, spec. p. 80-81.

⁴⁴⁵ Nella *Risoluzione sugli aspetti istituzionali dell'adesione dell'UE alla CEDU* del 19 maggio 2010, il Parlamento europeo ha richiesto alle altre istituzioni di essere coinvolto e consultato nelle fasi del negoziato, (punti 34-35 e 37).

⁴⁴⁶ Al riguardo si vedano L. DANIELE, *Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, pp. 43-54; C. RISI, *L'azione esterna dell'Unione Europea dopo Lisbona*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pp. 150-157; A. SANTINI, *Il ruolo delle istituzioni comunitarie nella negoziazione e conclusione degli accordi internazionali*, in L. DANIELE (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Giuffrè Editore, Milano, 2001, pp. 141-174, spec. p. 158-1171; G. STROZZI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011 pp. 108-109; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2010, p. 73.

Gli altri Stati terzi, infine, potrebbero non essere tutti favorevoli alle modifiche introdotte nelle procedure di ricorsi dinanzi alla Corte EDU per consentire l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione EDU da taluni percepite come privilegi non giustificabili in virtù delle peculiarità dell'Unione europea⁴⁴⁷.

III. L'Accordo d'adesione: forma e struttura

Per quanto concerne la forma dello strumento con cui l'Unione dovrebbe aderire alla Convenzione EDU, sono emerse principalmente due soluzioni: la stipula di un protocollo modificativo alla Convenzione EDU oppure la conclusione di un apposito accordo d'adesione. Quest'ultima alternativa, già individuata dalla Commissione nel *Memorandum* del 1979 e dal CDDH nello studio sulle questioni tecniche e giuridiche relative all'adesione redatto nel 2002⁴⁴⁸, è apparsa preferibile da un punto di vista tecnico ed è stata infine accolta dalle Parti⁴⁴⁹.

Inizialmente, era stata paventata altresì la possibilità di sviluppare l'accordo d'adesione nella forma di accordo misto, prendendo come riferimento l'accordo d'adesione della Comunità europea all'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), concluso da questa e dagli Stati membri. Detta soluzione sembrava funzionale al fine di semplificare l'individuazione del corretto responsabile contro cui adire la Corte EDU, stante il fatto che, in caso di violazione dell'accordo, l'attribuzione di responsabilità tra le Parti si fonda sulla divisione interna delle competenze. Tuttavia, lo strumento dell'accordo misto non è validamente applicabile per finalizzare l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU: detto strumento, infatti, è utilizzato quando, in ragione del riparto delle competenze tra Unione e Stati membri, né l'una, né gli altri, possiedono le competenze necessarie per impegnarsi validamente in un accordo internazionale singolarmente. Diversamente, gli Stati membri sono già parte della Convenzione EDU e l'Unione ha deciso di aderire ad essa per assicurare una protezione esterna dei diritti fondamentali nel sistema dell'Unione, quindi, le Parti possiedono tutte la competenza necessaria a impegnarsi nell'accordo. La forma dell'accordo misto, perciò, è stata scartata definitivamente e a essa è stata preferito l'accordo concluso tra l'Unione europea e le Parti del Consiglio d'Europa⁴⁵⁰.

Come si vedrà di seguito analizzando il contenuto del Progetto d'Accordo finalizzato dai negoziatori, esso è lo strumento che meglio permette alle Parti di rispettare le disposizioni di cui al Trattato UE e al Protocollo 8⁴⁵¹. Ancorché l'Unione

⁴⁴⁷ Al riguardo si rinvia ai paragrafi successivi.

⁴⁴⁸ Cfr. CDDH, *Study of Technical and Legal Issues of a Possible EC/EU Accession to the European Convention on Human Rights*, Strasburgo, 25-28 gennaio 2002, pp. 3-7.

⁴⁴⁹ Cfr. Consiglio d'Europa, *6th Working Meeting of the CDDH Informal Working Group on the Accession to the European Union to the European Convention on Human Rights (CDDH-EU) with the European Commission*, (CDDH-EU(2010)05 (n.20)), punto 5.

⁴⁵⁰ Cfr. Preambolo del Progetto d'accordo d'adesione, *cit.*

⁴⁵¹ Benché dal punto di vista del diritto dell'Unione ciò potrebbe non essere considerato un requisito assoluto, l'art. 6 Trattato UE e il Protocollo 8 allegato utilizzano sempre il termine "accordo" d'adesione, esprimendo una chiara preferenza per questo strumento. Cfr. G. GAJA, *Accession to the ECHR*, *cit.*, p. 182 e ss.

europea dovrà aderire alla Convenzione EDU su un piano di sostanziale parità rispetto agli Stati membri, l'assoggettamento dell'Unione, che già di per sé costituisce un *unicum* nel quadro delle organizzazioni internazionali conosciute dal diritto internazionale, alla Convenzione EDU, i cui Stati membri già ne fanno parte, comporta necessariamente l'adozione di talune modifiche al sistema della Convenzione EDU ed emendamenti alla stessa che soltanto un accordo permette di definire in maniera compiuta⁴⁵². L'adesione dell'Unione richiede poi l'introduzione di disposizioni di carattere tecnico ed amministrativo e adattamenti nel testo della Convenzione EDU, pensata e redatta per vincolare soltanto Stati.

La conclusione dell'accordo, inoltre, non rende necessaria l'adozione di un distinto ulteriore strumento, successivo all'entrata in vigore del Protocollo, per mezzo del quale l'Unione manifesti la volontà di aderire alla Convenzione. L'entrata in vigore dell'accordo, che diventerà parte integrante della Convenzione EDU⁴⁵³, simultaneamente, produrrà gli emendamenti necessari ad essa e ai Protocolli cui l'Unione aderisce e includerà l'Unione tra le Parti contraenti di tali documenti, non vincolandola soltanto alle disposizioni in esso contenute⁴⁵⁴. Un ulteriore effetto positivo attiene agli emendamenti da introdurre alla Convenzione EDU che, integrando l'accordo d'adesione ad essa, risulteranno limitati.

All'art. 10, della bozza d'Accordo finale, si legge che le parti negoziali subordinano l'entrata in vigore dello stesso alla ratifica da parte di tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea, quindi, come visto poc'anzi, anche da parte degli Stati membri di quest'ultima. Detto requisito durante la fase di negoziato informale era apparsa superflua. Da un punto di vista strettamente politico, inoltre, la scelta di subordinare l'entrata in vigore dell'Accordo alla ratifica dei quarantasette membri del Consiglio d'Europa determina un ulteriore allungamento dei tempi necessari alla conclusione del processo d'adesione, già decisamente dilatati dalla procedura di cui all'art. 218 Trattato FUE, con il rischio di atteggiamenti ostruzionistici da parte di taluni Stati membri della Convenzione EDU, come accaduto in relazione al Protocollo 14⁴⁵⁵.

La conclusione del negoziato ha portato all'adozione di un pacchetto di strumenti di cui fanno parte, oltre all'Accordo d'adesione, la Nota esplicativa e tre ulteriori allegati contenenti, rispettivamente, le bozze: *i*) della dichiarazione che l'Unione farà al momento della firma dell'Accordo; *ii*) disposizioni che dovranno essere aggiunte al Regolamento del Comitato dei Ministri inerenti alla supervisione dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU e dei termini delle conclusioni amichevoli nei casi in cui l'Unione è parte; *iii*) bozza del *memorandum of understanding* che l'Unione concluderà

⁴⁵² Cfr. Consiglio d'Europa, *6th working meeting of the CDDH*, cit., p. 3 ss.. La necessità di introdurre emendamenti atti a salvaguardare le specificità dell'ordinamento giuridico dell'Unione è altresì ribadita nel Preambolo dell'Accordo d'adesione e nella Nota esplicativa allegata.

⁴⁵³ Cfr. art. 1, paragrafo 2 Accordo d'adesione, che introduce la lett. *b*) al paragrafo 2 dell'art. 59 Convenzione EDU che recita: «L'Accordo d'Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali costituisce parte integrante di questa Convenzione».

⁴⁵⁴ Cfr. paragrafo 17 della Nota esplicativa, allegato V al *Final report to the CDDH*, (47+1(2013)008Rev2), cit.

⁴⁵⁵ In argomento, A. MOWBRAY, *Protocol 14 to the European Convention on Human Rights and recent Strasbourg Cases*, in *4 Human Rights Law Review*, 2/2004, pp. 331-354.

con uno Stato terzo soggetto a parte del diritto dell'Unione in base alla conclusione di accordi internazionali, nei casi in cui il ricorso azionato contro tale Stato riguardi il diritto dell'Unione che lo vincola in virtù di detti accordi.

I cinque documenti costituiscono un unico strumento e sono tutti necessari per finalizzare l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU. Al riguardo, i componenti del gruppo formale del negoziato hanno espresso la raccomandazione al Consiglio d'Europa affinché esso sottolinei la rilevanza di ogni singolo documento elaborato, inclusa la Nota esplicativa, che insieme formano le fondamenta dell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU⁴⁵⁶.

Il Progetto d'Accordo si compone di dodici articoli che dispongono le modifiche necessarie da introdurre nel testo della Convenzione EDU e diverse clausole interpretative che permetteranno di evitare modifiche estese al testo della Convenzione e aggiustamenti redazionali complessi⁴⁵⁷.

IV. (segue) La portata dell'accordo d'adesione e le riserve

Con il concetto di portata dell'Accordo d'adesione si intendono sia gli strumenti cui l'Unione sarà vincolata concludendo l'Accordo sia, per converso, l'estensione del controllo della Corte EDU sul diritto dell'Unione.

Per quanto concerne il primo aspetto, rileva la problematica connessa all'identificazione dei Protocolli allegati alla Convenzione EDU ai quali l'Unione europea dovrebbe aderire. Essa ha conseguenze sia sotto il profilo dell'autonomia del diritto dell'Unione, soprattutto in relazione al riparto delle competenze tra Unione europea e Stati membri, sia rispetto agli obblighi di questi ultimi nell'ambito del Consiglio d'Europa. Al proposito, l'art. 2 del Protocollo 8 recita che l'accordo deve garantire che nessuna disposizione dello stesso incida sulla situazione particolare degli Stati membri nei confronti della Convenzione EDU e, in particolare, riguardo ai suoi protocolli e alle riserve formulate dagli Stati membri nei confronti della Convenzione EDU.

L'art. 2 del Progetto d'Accordo ammette che l'Unione, nel rispetto delle condizioni disposte dall'art. 23 Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati del 1969⁴⁵⁸, potrà adottare delle riserve, esattamente come le altre Parti contraenti, al momento della firma dell'Accordo o quando manifesterà il proprio consenso a vincolarsi a esso. Ovviamente,

⁴⁵⁶ Cfr. Consiglio d'Europa, *Final Report to the CDDH*, (47+1(2013)008Rev2), punto 9.

⁴⁵⁷ Cfr. Consiglio d'Europa, *Final Report to the CDDH*, (47+1(2013)008Rev2), art. 1, paragrafi 5-8 del *Progetto d'Accordo d'adesione*, allegato I e punti 27-32 della Nota esplicativa, allegato V.

⁴⁵⁸ Cfr. Articolo 23 «1. La riserva, l'accettazione espressa di una riserva e l'obiezione ad una riserva devono essere formulate per iscritto e comunicate agli Stati contraenti e agli altri Stati aventi titolo per diventare parti al trattato; 2. Se formulata al momento della firma del trattato con riserva di ratifica, accettazione o approvazione, una riserva deve essere confermata formalmente dallo Stato che ne è autore, al momento in cui esso esprime il suo consenso a vincolarsi al trattato. In tali casi, si deve ritenere che la riserva sia stata fatta alla data in cui è stata confermata; 3. Una accettazione espressa di una riserva o una obiezione fatta ad una riserva, quando siano anteriori alla conferma di quest'ultima, non necessitano a loro volta di una conferma; 4. Il ritiro di una riserva o di una obiezione ad una riserva deve essere formulato per iscritto».

non saranno ammesse riserve di carattere generale. La definizione di queste è una questione principalmente interna e coinvolge l'Unione e gli Stati membri, dunque, è nel quadro delle parallele trattative interne tra essi che dovranno essere accordate. Considerando che l'Unione dovrà integrarsi al sistema della Convenzione EDU su un piano di parità con le altre Parti contraenti, si ritiene opportuno che le riserve proposte siano quelle strettamente necessarie al fine di non modificare la situazione degli Stati membri rispetto alla Convenzione EDU, stante altresì il fatto che il Progetto d'Accordo d'adesione introduce gli specifici aggiustamenti al sistema di protezione definito dalla Convenzione EDU in relazione alle peculiarità dell'Unione.

L'art. 6 Trattato UE, invece, dispone soltanto che l'Unione europea aderisce alla Convenzione EDU senza specificare nulla al riguardo dei Protocolli ad essa allegati. La definizione dei Protocolli a cui aderire è una questione di natura prettamente interna che è stata definita tra gli Stati membri e l'Unione. Fin da subito, infatti, apparve inappropriata l'interpretazione della disposizione che restringeva la competenza dell'Unione a vincolarsi soltanto alla Convenzione EDU⁴⁵⁹, tuttavia, non è stato semplice individuare il criterio in base al quale definire la portata dell'Accordo d'adesione in relazione a questo aspetto. Tra le diverse opzioni paventate emerse quella di assoggettare l'Unione soltanto a quei Protocolli concernenti materie per le quali essa possiede una competenza materiale a legiferare. Come sottolineato da autorevole dottrina⁴⁶⁰, questo criterio muove dalla errata concezione che non distingue tra la competenza ad agire e il dovere di rispettare i diritti fondamentali che trascende l'esistenza di una competenza ma investe orizzontalmente l'intero spettro d'azione dell'Unione⁴⁶¹. Obiettare, poi, che taluni dei diritti garantiti dai Protocolli addizionali abbiano poco a che fare con l'Unione europea non appare una giustificazione sufficiente a escludere la competenza della stessa ad assoggettarsi al rispetto di questi, atteso che l'ampliamento delle competenze potrebbe modificare la situazione attuale e, soprattutto,

⁴⁵⁹ In dottrina emerse sin da subito come la mancata o parziale adesione dell'Unione ai Protocolli addizionali alla Convenzione EDU avrebbe comportato una significativa restrizione dell'area dei diritti di cui si sarebbe potuto esigere l'osservanza da parte delle istituzioni europee suggerendo, così, l'adesione a tutti i Protocolli successivi. Cfr. A. GARDINO, *Il Trattato di Lisbona e l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: un'obbligazione di risultato assunta con molte cautele*, in G. ROLLA (a cura di), *Il sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali e i rapporti fra le giurisdizioni*, Giuffrè Editore, Milano, 2010, p. 42. In dottrina, tuttavia, è stata messa in dubbio l'esistenza della competenza dell'Unione ad aderire anche a Protocolli addizionali sulla base di quanto disposto dall'art. 6 Trattato UE. Secondo un orientamento, il requisito dell'unanimità per l'adozione della decisione di conclusione dell'Accordo in seno al Consiglio, previo consenso del Parlamento europeo, sarebbero due requisiti sufficienti ad estendere la portata dell'accordo in modo tale da poter aderire anche ad alcuni Protocolli addizionali; così, ad esempio, G. GAJA, *Accession to the ECHR*, cit., p. 184 e ss.. Il CDDH, nello studio del 2002, aveva ritenuto che la base giuridica inserita nel Trattato-Costituzione era da considerarsi sufficientemente ampia per permettere l'adesione ai Protocolli addizionali, CDDH, *Study of Technical and Legal Issues of a Possible EC/EU Accession to the European Convention on Human Rights*, cit.. Al riguardo si veda altresì A. POTTEAU, *Quelle adhésion de l'Union européenne à la CEDH pour quel niveau de protection des droits et de l'autonomie de l'ordre juridique de l'UE?*, cit., p. 82-87.

⁴⁶⁰ Cfr. J.P. JACQUÉ, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, in 48 *Common Market Law Review*, 2011, pp. 995-1023, spec. pp. 1003-1005.

⁴⁶¹ La contraddizione appare in termini particolarmente stridenti se si considera ad esempio la pena di morte, materia estranea alle competenze dell'Unione.

in quanto molti dei diritti fondamentali possono comunque venire in rilievo e lesionati nell'esercizio delle competenze attribuite all'Unione⁴⁶². L'obiezione, infine, non appare sostenibile se si considera che, oltre a talune disposizioni della Convenzione EDU, la stessa Carta DFUE include la protezione di diritti che riguardano o potranno riguardare soltanto indirettamente la sfera delle competenze attuali dell'Unione europea.

Il Parlamento europeo, invece, aveva raccomandato che la Commissione avesse un mandato per negoziare l'adesione a tutti i Protocolli addizionali concernenti diritti corrispondenti alla Carta dei diritti fondamentali, indipendentemente dalla ratifica di questi da parte degli Stati membri dell'Unione⁴⁶³. La Commissione, diversamente, per timore che questo aspetto potesse essere d'ostacolo all'andamento del processo d'adesione, aveva suggerito di considerare l'adesione ai Protocolli caso per caso al di fuori del negoziato d'adesione alla Convenzione EDU.

Il Consiglio, infine, ha preferito adottare la soluzione che, sin da subito, era apparsa più facilmente percorribile da un punto di vista politico, invero, l'adesione ai soli Protocolli addizionali cui hanno già aderito tutti gli Stati membri dell'Unione, assicurando così il rispetto del principio di neutralità dell'adesione riguardo alla posizione di questi disposto dall'art. 2 del Protocollo 8. Così facendo, infatti, essi non correranno il rischio, temuto da alcuni, di trovarsi assoggettati al rispetto di obblighi ulteriori rispetto a quelli da essi volontariamente contratti. I protocolli non ratificati non potranno essere applicati nell'ambito del loro ordinamento giuridico per mezzo del diritto dell'Unione⁴⁶⁴. Dal punto di vista giuridico, tuttavia, la scelta di questo criterio non appare essenziale al fine non modificare la posizione degli Stati membri rispetto agli obblighi convenzionalmente assunti: i protocolli addizionali cui l'Unione aderirà, infatti, vincoleranno soltanto le istituzioni di quest'ultima, mentre, gli Stati membri si troveranno vincolati al rispetto di questi soltanto quando agiranno nel campo d'applicazione del diritto dell'Unione, non in generale. Essi, quindi, non potrebbero comunque trovarsi a rispondere dinanzi alla Corte EDU per la lesione di diritti fondamentali garantiti in protocolli addizionali da loro non ratificati in seguito ad azioni od omissioni estranee al diritto dell'Unione.

Inoltre, sembra opportuno ricordare che l'art. 52, paragrafo 3, che, come specificato nelle Spiegazioni allegata alla Carta DFUE, si applica sia alla Convenzione EDU che ai suoi Protocolli, recita che i diritti garantiti nella Carta DFUE corrispondenti a quelli assicurati dalla Convenzione EDU hanno uguale significato e portata di questi ultimi. In altre parole, a livello sostanziale, gli Stati membri dell'Unione, nel dare applicazione al diritto dell'Unione, si trovano già assoggettati al rispetto di *standards* di tutele apprestati ad alcuni diritti fondamentali inclusi in Protocolli addizionali alla Convenzione EDU da essi non ratificati. Ad adesione avvenuta la situazione dovrebbe rimanere immutata⁴⁶⁵.

⁴⁶² Al riguardo si veda tra gli altri J.P. JACQUÉ, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, in 48 *Common Market Lqw Review*, 2011, pp. 995-1023, spec. pp. 1003-1005. G. GAJA, *Accession to the ECHR*, cit., p. 186.

⁴⁶³ Cfr. *Risoluzione sugli aspetti istituzionali dell'adesione dell'UE alla CEDU* del 19 maggio 2010, punto 4.

⁴⁶⁴ Tale timore era stato manifestato esplicitamente dal Regno Unito che, anche per tale ragione, aveva osteggiato l'adesione della Comunità europea alla Convenzione EDU. Cfr. J.P. JACQUÉ, *The accession of the European Union to the European Convention*, cit., p. 1003.

⁴⁶⁵ Secondo Gragl, inoltre, laddove un individuo invocasse diritti garantiti in Protocolli addizionali non ratificati dall'Unione, la Corte di giustizia potrebbe assicurarne ugualmente la protezione applicando detti diritti in qualità di principi generali del diritto in base all'art. 6, paragrafo 3 Trattato UE. Cfr. P.

La scelta adottata in sede negoziale, infatti, condurrà alla particolare situazione per cui l'Unione non sarà assoggettata al controllo esterno della Corte EDU in merito al rispetto di diritti fondamentali cui essa già è assoggettata in quanto tutelati nella Carta DFUE⁴⁶⁶. A titolo d'esempio si pensi al Protocollo 12 che sancisce il divieto generale di discriminazione, il quale, nell'ambito dell'Unione europea, oltre a costituire un principio generale cardine del sistema, è altresì affermato all'art. 21 Carta DFUE; al Protocollo 4 che vieta le espulsioni collettive di cittadini stranieri, divieto sancito all'art. 19 Carta DFUE; al Protocollo 7 che stabilisce, tra l'altro, il divieto di essere giudicati o puniti due volte per lo stesso reato, ugualmente garantito dall'art. 50 Carta DFUE o, ancora, al Protocollo 13 che vieta la pena di morte in tutte le circostanze, il cui divieto si ritrova all'art. 2 Carta DFUE.

Ciò nonostante, adottando questo approccio «minimalista»⁴⁶⁷, l'art. 1, paragrafo 1, del Progetto d'Accordo d'adesione stabilisce che l'Unione europea aderirà soltanto al Protocollo 1 concernente il diritto alla proprietà privata, all'istruzione e alle libere elezioni, e al Protocollo 6 che abolisce la pena di morte in tempo di pace. Per gli altri Protocolli, invece, dovranno essere adottati successivi e separati strumenti di ratifica sulla base di quanto disposto dalle norme pertinenti disposte dagli stessi Protocolli.

V. L'estensione del sindacato giurisdizionale della Corte EDU sul diritto dell'Unione e le problematiche connesse all'autonomia

Il successivo paragrafo 3 dell'art. 1 del Progetto d'Accordo d'adesione definisce, invece, l'altro aspetto della portata dell'accordo d'adesione, ovvero, l'estensione del campo d'applicazione della Convenzione EDU e dei Protocolli 1 e 6 sul diritto dell'Unione, da cui consegue l'ampiezza del sindacato giurisdizionale della Corte EDU. In base ad esso, l'adesione imporrà all'Unione europea vincoli in relazione ad atti, misure o omissioni delle sue istituzioni, corpi, agenzie, uffici o persone agenti per proprio conto. L'ultima frase del paragrafo ribadisce, in termini quasi ridondanti, quanto disposto all'art. 2 del Protocollo 8 allegato ai Trattati UE e FUE: in esso si legge che niente di quanto previsto nella Convenzione EDU e nei Protocolli addizionali può richiedere all'Unione di adottare un atto o una misura per cui non ha competenza in base al diritto dell'Unione.

L'art. 6 Trattato UE e il Protocollo 8 così come l'Accordo d'adesione non specificano esattamente gli ambiti del diritto dell'Unione cui dovrà applicarsi la Convenzione EDU, così, in sede negoziale, sono emerse posizioni differenti soprattutto in relazione

GRAGL, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, cit., p. 95.

⁴⁶⁶ Sul punto J.P. JACQUÉ, *The accession of the European Union to the European Convention*, cit., p. 1003-1004.

⁴⁶⁷ Cfr. 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*, 2011, *Fondation Robert Schuman – European Issues* N. 218. P. Gragl descrive questa scelta con l'efficace espressione «the lowest common denominator of human rights protection beyond the core Convention», cfr. P. GRAGL, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, cit., p. 94.

all'opportunità di estendere il controllo della Corte EDU sul diritto primario in generale e, specificamente, sugli atti rientranti nell'ambito della Politica estera di sicurezza e di difesa comune.

L'estensione del sindacato giurisdizionale della Corte EDU sul diritto secondario, invece, non ha suscitato particolari preoccupazioni in relazione al requisito del rispetto dell'autonomia del diritto dell'Unione. Tra gli atti di diritto derivato si distinguono quelli non vincolanti da quelli vincolanti, questi ultimi sono il regolamento, la direttiva e le decisioni⁴⁶⁸. Essi sono adottati dalle istituzioni dell'Unione, in particolare dal Consiglio, dal Parlamento e dalla Commissione, nel rispetto delle disposizioni dei Trattati, ovvero, delle procedure d'adozione (di cui agli artt. 289 e ss. Trattato FUE) e dei diritti fondamentali prescritti dalle rilevanti disposizioni dei Trattati, dalla Carta DUE e dai principi generali del diritto dell'Unione, quindi, indirettamente, nel rispetto della Convenzione EDU come interpretata dalla Corte di giustizia.

A seguito dell'entrata in vigore dell'Accordo d'adesione, la Convenzione EDU, nella gerarchia delle fonti dell'ordinamento dell'Unione, si collocherà a un livello inferiore ai Trattati ma superiore al diritto derivato⁴⁶⁹, il cui contenuto, di conseguenza, dovrà essere conforme ai diritti garantiti dalla Convenzione EDU e dai due Protocolli addizionali cui l'Unione aderisce. L'ordinamento giuridico dell'Unione, che costituisce una «Comunità di diritto⁴⁷⁰», prevede un sistema giurisdizionale atto a controllare la conformità degli atti delle sue istituzioni con i Trattati e la Carta DFUE. Detto controllo è affidato dai Trattati alla Corte di giustizia dell'Unione, che lo esercita attraverso i meccanismi giudiziari da essi previsti, al fine di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto dell'Unione da parte delle istituzioni, degli Stati membri e dei loro cittadini. La compatibilità del diritto derivato, dopo l'adesione, sarà accertata dalla Corte di giustizia dell'Unione adita dalle istituzioni, dagli Stati membri e dai singoli, direttamente o attraverso la cooperazione con i giudici nazionali, e, accertata un'incompatibilità con la Convenzione EDU, potrà procedere fornendo l'interpretazione dell'atto controverso conforme con il diritto primario, ovvero, annullando lo stesso.

Tutto ciò considerato, l'estensione del controllo della Corte EDU sul diritto secondario, se questo è adottato conformemente al diritto primario, non dovrebbe porre particolari problematiche in ordine all'autonomia del diritto dell'Unione. Inoltre, giova ricordare che la Corte di giustizia, a partire dal parere 1/91, ha ammesso che la capacità dell'Unione di concludere accordi internazionali implica necessariamente la facoltà di assoggettarsi alle decisioni di un organo giurisdizionale istituito o designato in forza di tali accordi, per quanto concerne l'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni dello stesso. Come si vedrà in seguito, l'assoggettamento dell'Unione alle pronunce della Corte EDU in ordine alla compatibilità degli atti di diritto derivato con la Convenzione EDU appare rientrare nella capacità di cui dispone l'Unione nell'agire

⁴⁶⁸ Cfr. art. 288 Trattato FUE.

⁴⁶⁹ Al riguardo si rinvia al Capitolo IV.

⁴⁷⁰ La Corte di giustizia si era così espressa nella decisione *Les Verts* riferendosi alla Comunità economica europea e tale espressione è stata estesa altresì all'Unione europea. Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa 294/83, *Les Verts*, 25 aprile 1986, in *Racc.* p. 1339, punto 23. Negli stessi termini, Corte di giustizia dell'UE, Causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores*, *cit.*, punti 38 e 40; Causa C-461/03, *Gaston Schul Douane-expéditeur*, in *Racc.* p. I-10513, punto 22 e Causa C-550/09, *E e F*, 29 giugno 2010, in *Racc.* p. I-10513, punto 44; C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi e Al-Barakaat*, *cit.*, in *Racc.* p. I-6351, punto 281.

all'esterno⁴⁷¹, diversamente, lo scopo dell'adesione stessa alla Convenzione EDU perderebbe di significato.

Più problematica è apparsa sin da subito la questione dell'estensione della Convenzione EDU e, quindi, della Corte EDU sul diritto primario, invero, sui Trattati istitutivi, sulla Carta DFUE e sugli altri documenti di pari grado. Dalla lettera del Progetto dell'Accordo d'adesione emerge che la scelta adottata dalle Parti sia quella di includere nel campo d'applicazione della Convenzione EDU anche il diritto primario sul quale, per altro, la Corte EDU si era già dichiarata competente *ratione materiae*. Nel corso del negoziato, tuttavia, si è discusso a lungo sull'opportunità di adottare questa scelta: il governo francese, in particolare, si era dichiarato contrario⁴⁷² per via della mancanza in capo all'Unione del potere di emendare autonomamente i Trattati e, specificamente, in ragione dell'assenza di competenza giurisdizionale della Corte di giustizia. Questa posizione sembra trascurare la natura di organizzazione internazionale propria dell'Unione europea, ragione per cui le istituzioni non godono della disponibilità di emendare gli atti costitutivi della stessa⁴⁷³. L'estensione della portata della Convenzione EDU e del controllo della Corte EDU non devono essere confusi con l'attribuzione della responsabilità per le eventuali incompatibilità del diritto primario con gli obblighi convenzionali che potranno essere riscontrate dopo l'adesione. Proprio in ragione delle peculiarità dell'Unione europea, infatti, il Progetto d'Accordo d'adesione, codificando la giurisprudenza *Matthews*, ha previsto aggiustamenti tali per cui la responsabilità per il diritto primario, ancorché a esso diano attuazione le istituzioni dell'Unione, possa non essere attribuita a quest'ultima, bensì agli Stati membri, materiali redattori delle disposizioni eventualmente giudicate incompatibili con la Convenzione EDU. Di conseguenza, anche l'obiezione per cui l'Unione non sarebbe nella condizione di dare esecuzione alle sentenze della Corte EDU, in ragione della mancanza di competenza della Corte di giustizia ad annullare le parti contestate del diritto primario, appare poco fondata⁴⁷⁴.

Non di meno, se si considera la situazione delle altre Parti del Consiglio d'Europa, le cui Costituzioni sono soggette al sindacato giurisdizionale della Corte EDU, l'esclusione del diritto primario appare difficilmente giustificabile. Inoltre, un'esclusione di tale portata,

⁴⁷¹ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *Parere 1/91, cit.*, punti 39-40.

⁴⁷² Cfr. R. BADINTER, *Communication de M. Robert Badinter sul le mandat de négociation, cit.* Sottolinea le criticità dell'estensione del sindacato giurisdizionale della Corte EDU sul diritto primario J.P. JACQUÉ, *The accession of the European Union to the European Convention, cit.*, p. 1006-1007.

⁴⁷³ L'art. 48 Trattato UE recita, per l'appunto, che la revisione dei Trattati spetta agli Stati membri dell'Unione nel rispetto della procedura ordinaria indicata dalla stessa disposizione. Tuttavia, oltre a ogni Stato membro, anche la Commissione e il Parlamento europeo possono presentare progetti di modifica dei Trattati istitutivi al Consiglio che li trasmette al Consiglio europeo e ai Parlamenti nazionali. Il Consiglio potrà adottare a maggioranza semplice, previa consultazione del Parlamento e della Commissione, una decisione favorevole all'esame delle modifiche proposte e avviare una convenzione a tal fine. Il Trattato di Lisbona, invero, ha temperato la rigidità della procedura ordinaria introducendo la possibilità di non convocare la convenzione quando l'entità delle modifiche non lo giustifichi e una procedura di revisione semplificata applicabile esclusivamente per emendare la Parte III del Trattato FUE «Politiche e azioni interne dell'Unione», ovviamente, non utilizzabile per introdurre nuove competenze all'Unione.

⁴⁷⁴ In argomento, P. GRAGL, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, cit.*, p. 126-127.

potrebbe non risultare compatibile proprio con il requisito del mantenimento dell'autonomia del diritto dell'Unione: come sottolineato da Lock, infatti, la Corte EDU potrebbe trovarsi investita di un ricorso avente ad oggetto una norma di diritto secondario e, nello stabilire la compatibilità della stessa con la Convenzione EDU, essere costretta a interpretare autonomamente anche disposizioni di diritto primario constatando, eventualmente, una violazione della Convenzione EDU in quest'ultimo⁴⁷⁵. Appare, quindi, preferibile la scelta operata dai negoziatori che, estendendo la portata della Convenzione EDU al diritto primario, in virtù delle procedure di ricorso adottate nel Progetto d'Accordo d'adesione, consentiranno alla Corte di giustizia di fornire, laddove necessario, la propria interpretazione al riguardo, nel rispetto di quanto disposto dall'art. 19 Trattato UE. I Trattati istitutivi possono attribuire direttamente diritti in capo ai singoli ed è la Corte di giustizia l'organo cui è affidato il compito di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati. Essa, infatti, oltre a definire il contenuto ed i limiti dei diritti protetti, ha svolto un ruolo essenziale nella risoluzione di problemi di compatibilità sorti tra disposizioni dei Trattati e diritti fondamentali fornendo un'interpretazione delle prime conforme ai principi generali del diritto e alla Carta DFUE, quindi, indirettamente, anche alla Convenzione EDU. Così, ad esempio, nel caso *Schmidberger*⁴⁷⁶, come nel caso *Omega*⁴⁷⁷, la Corte di giustizia ha espresso un'interpretazione della libera circolazione delle merci e dei servizi compatibile con il diritto alla libertà di manifestazione e con il rispetto della dignità umana, giudicando compatibili con il diritto dell'Unione talune forme di restrizione alla libera circolazione dei beni disposte da misure adottate a livello nazionale.

In relazione agli ambiti del diritto dell'Unione cui estendere la portata della Convenzione EDU si sono poste in sede negoziale analoghe obiezioni rispetto ai settori della Politica estera di sicurezza comune e della Politica estera di difesa comune (PESC e PESD), connotati di un carattere prettamente intergovernativo. L'adozione degli atti rientranti in detti ambiti è soggetto a regole procedurali differenti contenute rispettivamente agli artt. 24, paragrafo 1 e 42, paragrafo 4, Trattato UE, che coinvolgono quasi esclusivamente il Consiglio europeo e il Consiglio. Soprattutto, l'intero settore risulta sottratto quasi totalmente al sindacato giurisdizionale della Corte di giustizia⁴⁷⁸, con la conseguenza che ai singoli risulta precluso l'accesso ai mezzi di ricorso disposti dai Trattati per proteggere le loro posizioni da atti, misure, condotte in esso ricomprese.

In ragione a ciò, sono state manifestate opinioni differenti riguardo all'opportunità di estendere la competenza della Corte EDU a questo ambito: il Parlamento europeo si è espresso a favore di questa eventualità al fine di «compens[are] in qualche misura il fatto che il campo di applicazione della Corte di giustizia dell'UE è in un certo senso

⁴⁷⁵ In merito si veda T. LOCK, *EU Accession to the ECHR: Implications for Judicial Review in Strasbourg*, in 35 *European Law Review*, 6/2010, pp. 777-798, spec. p. 783.

⁴⁷⁶ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-112/00, *Schmidberger*, cit.

⁴⁷⁷ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-36/02, *Omega*, cit.

⁴⁷⁸ Dalla lettera dell'art. 275, paragrafo 2, Trattato FUE, la Corte di giustizia può controllare, soltanto, il rispetto dell'art. 40 Trattato UE e la legittimità delle decisioni che istituiscono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al Titolo V, Capo 2, Trattato UE. Sul punto si veda S.M. CARBONE, *Le procedure innanzi alla Corte di giustizia a tutela delle situazioni giuridiche individuali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, p. 239 e ss.

vincolato in materia di politica estera di sicurezza e di difesa comune, fornendo un utile vigilanza giudiziaria esterna di tutte le attività dell'UE»⁴⁷⁹. Si è notato al Capitolo precedente come la carenza di giurisdizione della Corte di giustizia renda impossibile l'esercizio di un controllo del rispetto della Carta DFUE, la cui portata si estende anche a detto ambito d'azione, depotenziando gli effetti prodotti dalla stessa.

Invero, molte delle azioni adottate nel quadro della PESC hanno spesso un carattere politico, che si concretizza nell'adozione di decisioni in cui si definiscono le azioni che l'Unione dovrà intraprendere o le posizioni che la stessa dovrà assumere⁴⁸⁰, mentre, sulle decisioni produttive di effetti giuridici sugli individui adottate in tale ambito, la Corte di giustizia possiede la competenza giurisdizionale⁴⁸¹.

In ambito PESD, invece, anche in seguito alle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, possono essere adottate decisioni in grado di incidere in maniera significativa sui diritti fondamentali. In base all'art. 42 Trattato UE, possono essere istituite missioni esterne volte al mantenimento della pace, alla prevenzione dei conflitti e al rafforzamento della sicurezza internazionale nel rispetto dei principi stabiliti dalla Carta ONU. Il successivo art. 43 Trattato UE precisa che le missioni di cui alla disposizione precedente comprendono azioni in materia di disarmo, missioni di prevenzione di conflitti, di mantenimento della pace, di unità di combattimento per la gestione delle crisi incluse missioni volte al ristabilimento della pace e di stabilizzazione al termine di conflitti. Esse sono condotte da personale civile e militare degli Stati membri sotto l'egida dell'Unione europea⁴⁸².

Nella conduzione di operazioni di questo tipo potrebbero concretamente verificarsi incidentali lesioni di diritti fondamentali che potrebbero dare luogo a situazioni simili a quelle verificatesi nei casi *Behrami* e *Saramati*, dichiarati inammissibili dalla Corte EDU con la discussa decisione del 2007⁴⁸³.

⁴⁷⁹ Cfr. Parlamento europeo, *Risoluzione sugli aspetti istituzionali dell'adesione dell'UE alla CEDU*, cit., punto 1.

⁴⁸⁰ Sul punto si veda T. LOCK, *End of an epic? The draft agreement on the EU's accession to the ECHR*, in *Yearbook of European Law*, 2012, pp. 162-197.

⁴⁸¹ Si veda l'art. 24, paragrafo 1, Trattato UE in combinato con art. 275 Trattato FUE.

⁴⁸² In argomento, si vedano tra gli altri, M.A. BARTOLONI, *Politica estera e l'azione esterna dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012; A. BASSU, *Il mantenimento della pace nel diritto dell'Unione europea. Le competenze della Comunità, dell'Unione e degli Stati membri*, Giuffrè Editore, Sassari, 2004; A. MISSIROLI, *L'impatto del Trattato di Lisbona sulla PESC e la PESD: opportunità e incognite*, in P. BILANCIA, M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè Editore, Milano, 2009, pp.118-136; C. RISI, *L'azione esterna dell'Unione europea dopo Lisbona*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010.

⁴⁸³ Corte EDU (GC), *Behrami c. Francia e Saramati c. Francia, Germania, e Norvegia*, ricorsi 71412/01 e 78166/01, 2 maggio 2007. In commento si vedano: G.C. BRUNO, *La Corte europea dei diritti umani e il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: la decisione Behrami e Behrami e Saramati*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, p. 187 ss.; L. GRADONI, *L'alto rappresentante per la Bosnia-Erzegovina davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 621 ss.; P. KLEIN, *Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme: quelques considérations critiques sur l'arrêt Behrami et Saramati*, in *53 Annuaire Français de Droit International*, 2007, pp. 43-55; P. PALCHETTI, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: i casi Behrami e Saramati*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2007, p. 681 ss.; M. SOSSAI, *Accesso alla Corte europea dei diritti dell'uomo per violazioni compiute dalle forze armate degli Stati contraenti all'estero*, in F.

Dinanzi ad essa, i ricorrenti avevano rivendicato la responsabilità degli Stati convenuti per la violazione di diverse disposizioni della Convenzione EDU, perpetrate da truppe militari facenti parte delle missioni di pace UNMIK e KFOR, operative in Kosovo sotto il comando delle Nazioni Unite. La Corte EDU, al contrario, aveva negato la sussistenza della giurisdizione degli Stati convenuti, come disposto dall'art. 1 Convenzione EDU, ritenendo che i contingenti degli Stati membri impegnati nella missione UNMIK avessero agito come organi sussidiari delle Nazioni Unite, mentre, nella KFOR avessero esercitato poteri loro validamente delegati dal Consiglio di Sicurezza ONU sulla base del Capitolo VII della Carta ONU. Le violazioni contestate, quindi, furono attribuite alle Nazioni Unite e pertanto la Corte EDU ritenne non sussistente la giurisdizione sui casi. Parimenti, ad adesione avvenuta, se si escludesse dall'ambito d'applicazione della Convenzione EDU la Politica comune di sicurezza e difesa, per una violazione di diritti fondamentali avvenuta nel corso di operazioni condotte da contingenti degli Stati membri dell'Unione sotto l'egida o come organi sussidiari della stessa in uno Stato terzo, la Corte EDU potrebbe dichiararsi incompetente e rigettare il ricorso⁴⁸⁴. Infatti, nonostante in seguito alla decisione ivi richiamata la Corte EDU abbia sviluppato paradigmi interpretativi differenti, atti a far emergere una responsabilità in capo agli Stati membri anche per le condotte delle forze impegnate in missioni in Stati terzi sotto il comando di Organizzazioni internazionali, l'esclusione di un settore così delicato dal controllo della Corte EDU apparirebbe ugualmente una scelta discutibile.

Il Parlamento europeo, a sostegno della piena giurisdizione della Corte EDU, ha considerato tra l'altro il recente riconoscimento dell'applicabilità extra-territoriale della Convenzione EDU, che imporrebbe all'Unione il rispetto degli obblighi convenzionali anche nelle sue attività esterne⁴⁸⁵.

Invero, l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU e la conseguente estensione della giurisdizione della Corte EDU sull'ambito analizzato, potrebbe risultare, almeno in potenza, un fatto di non poco rilevante nel complesso campo della responsabilità internazionale degli Stati per le condotte mantenute nel rispetto di obblighi derivanti dalla loro appartenenza ad Organizzazioni internazionali, soprattutto, laddove tali obblighi si concretizzino in azioni all'esterno del territorio dello Stato. A lungo, infatti, si è dovuto dar conto dell'esistenza di un vuoto di *accountability* per le violazioni di diritti fondamentali commesse nel corso di operazioni istituite da Organizzazioni internazionali (soprattutto sotto l'egida delle Nazioni Unite), per le quali gli Stati membri della Convenzione EDU hanno potuto sottrarsi al controllo della Corte EDU, evitando di incorrere in un'eventuale responsabilità per la violazione degli obblighi convenzionali, in ragione dell'attribuzione delle condotte in questione all'Organizzazione internazionale stessa, estranea al sindacato giurisdizionale della Corte EDU.

Con l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, questa mancanza di responsabilità, cui è conseguito, talvolta, un vuoto di tutela per i singoli, potrebbe essere, forse, parzialmente colmata, almeno per quanto concerne le attività condotte nel

FRANCIONI, N. RONZITTI, T. SCOVAZZI (a cura di), *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, pp. 196-232, spec. p. 231 e ss.

⁴⁸⁴ Come, invece, potrebbe accadere ora.

⁴⁸⁵ Cfr. Parlamento europeo, *Risoluzione sugli aspetti istituzionali dell'adesione dell'UE alla CEDU*, *cit.*, punto 14.

quadro dell'Unione. Il condizionale, tuttavia, è d'obbligo poiché, come si vedrà di seguito, per comprendere se e in che misura l'adesione possa o meno contribuire alla composizione di questo problematico aspetto, occorre considerare congiuntamente le disposizioni relative alla portata della Convenzione EDU con quelle concernenti l'attribuzione delle condotte e le procedure di ricorso dinanzi alla Corte EDU.

Le motivazioni portate, invece, a sostegno di un sindacato ristretto della Corte EDU si fondano principalmente sul fatto che l'art. 275 Trattato FUE, limitando il controllo giurisdizionale della Corte di giustizia, mira a preservare il carattere intergovernativo del settore in oggetto, tuttavia, l'esercizio della giurisdizione da parte della Corte EDU non sembra possa compromettere il perseguimento di questo fine. Ugualmente, l'obiezione attinente all'asimmetria che risulterebbe tra il controllo giurisdizionale interno esercitato dalla Corte di giustizia e quello esterno della Corte EDU⁴⁸⁶ (che sarà più ampio rispetto al primo) non appare essere una ragione sufficiente per porre una condizione così stringente, estesa a un intero settore di azione dell'Unione, entro cui sono riconducibili misure ed attività potenzialmente lesive di diritti fondamentali⁴⁸⁷. Peraltro, come si è visto, questo non sarà l'unico caso di asimmetria tra la giurisdizione delle due Corti europee stante la prevista e, invero già esistente, estensione del controllo della Corte EDU sui Trattati istitutivi dell'Unione, rispetto ai quali la Corte di giustizia possiede soltanto una competenza di tipo interpretativo.

In relazione a tale questione, infine, non possono trascurarsi anche le osservazioni di natura strettamente politica: «un'esclusione in bianco» del genere, formalizzata nell'accordo d'adesione, avrebbe potuto non essere accettata dalle altre Parti della Convenzione EDU, bloccando il processo d'adesione⁴⁸⁸.

In base a quanto disposto dal richiamato art. 1, paragrafo 3 del Progetto d'Accordo d'adesione, la scelta da ultimo adottata dai negoziatori è quella di estendere l'applicabilità della Convenzione EDU a tutti gli ambiti del diritto dell'Unione, inclusa la Politica estera di sicurezza e difesa comune⁴⁸⁹.

⁴⁸⁶ Così il senatore della Repubblica francese Badinter che, nella relazione al Senato francese, aveva sostenuto la necessità di escludere esplicitamente dall'accordo d'adesione l'estensione della competenza della Corte di Strasburgo sugli atti rientranti nell'*ex* secondo pilastro, ritenendo paradossale il riconoscimento di tale competenza ad un'istituzione che, seppur rispettabile, rimane esterna all'Unione. Cfr. R. BADINTER, *Communication de M. Robert Badinter sul le mandat de négociation, cit.*

⁴⁸⁷ Peraltro, la proposta di limitare il sindacato giurisdizionale alle fattispecie sulle quali ha competenza la Corte di giustizia non sembra del tutto compatibile con il requisito dell'autonomia poiché ciò potrebbe condurre la Corte EDU a compiere valutazioni in ordine alla sussistenza o meno della giurisdizione della Corte di giustizia su un caso specifico.

⁴⁸⁸ Al proposito, il gruppo di Stati non membri dell'Unione (c.d. NEUMS), in un paper presentato al quarto incontro del gruppo formale di negoziatori dell'Accordo d'adesione dichiaravano particolare preoccupazione per la proposta esclusione della Politica estera e di sicurezza comune della portata della Convenzione EDU e ne esortavano la cancellazione. Cfr. CDDH, *Common paper of Andorra, Armenia, Azerbaijan, Bosnia-Herzegovina, Iceland, Lichtenstein, Monaco, Monaco, Montenegro, Norway, Serbia, Switzerland, Russian Federation, Turkey and Ukraine on major concerns regarding the Draft revised Agreement on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Right*, 21 gennaio 2013, 47+1(2013)003, punto 3.

⁴⁸⁹ Cfr. Nota esplicativa, paragrafo 23. In relazione all'art. 1, paragrafi 3 e 4 del Progetto d'Accordo d'adesione, la Nota chiarisce i criteri in base ai quali va attribuita la responsabilità per un atto controverso. Essa stabilisce espressamente che detti criteri generali si applicano anche alle questioni concernenti la Politica estera e di sicurezza comune.

Definita l'estensione della Convenzione EDU e il sindacato giurisdizionale della Corte EDU sul diritto dell'Unione, occorre soffermarsi sulla questione, sinora soltanto accennata, dell'attribuzione della responsabilità per gli atti, le misure, le omissioni derivanti da quest'ultimo. La definizione di tale questione è strettamente collegata all'esigenza di preservare l'autonomia del diritto dell'Unione ed è stata ricomposta in sede negoziale adottando sia una clausola di attribuzione di responsabilità nel testo del Progetto d'Accordo d'adesione, sia taluni peculiari aggiustamenti alle procedure di ricorso dinanzi alla Corte EDU che di seguito vengono esaminate.

VI. L'allocazione della responsabilità tra Stati membri e Unione europea: la clausola generale d'attribuzione

La definizione dei criteri con cui attribuire la responsabilità è una questione strettamente correlata al mantenimento dell'autonomia del diritto dell'Unione, stante il nesso esistente tra essa e il riparto delle competenze tra Stati membri e Unione. L'ultima parte dell'art. 6, comma 2, Trattato UE dispone che l'adesione non modifica le attribuzioni dell'Unione come stabilite dai Trattati. Ugualmente, l'art. 2 del Protocollo 8 insiste nel ribadire che l'accordo dovrà garantire che l'adesione non incida né sulle competenze dell'Unione né sulle attribuzioni delle sue istituzioni.

Al fine di preservare l'autonomia del diritto dell'Unione, l'assegnazione della responsabilità per un atto, una misura o, anche, un'omissione dovrà essere determinata nel rispetto di quanto previsto dai Trattati, con l'eventuale ausilio interpretativo della Corte di giustizia. Nel quadro dell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU ciò si è tradotto nell'esigenza di evitare che la Corte EDU possa trovarsi nella condizione di dover decidere autonomamente in ordine a tale riparto, interpretando essa stessa le rilevanti disposizioni dei Trattati istitutivi. L'individuazione della modalità da adottare per definire questo aspetto è stata una delle questioni più critiche proprio perché riflette la peculiarità stessa dell'Unione che si esprime, tra l'altro, nel rapporto di dipendenza reciproca tra questa e gli Stati membri⁴⁹⁰.

Come si è visto nella prima parte dello studio, la situazione in concreto si presenta complessa: gli atti a carattere vincolante, regolamenti, direttive e decisioni, implicano un coinvolgimento diverso degli Stati membri nella fase attuativa. Nel caso dei regolamenti⁴⁹¹, gli Stati membri hanno il dovere di darvi esecuzione senza alcun margine di discrezionalità attuativa, ferma restando la possibilità che l'atto stesso non disponga l'adozione da parte di questi dei provvedimenti legislativi o amministrativi necessari affinché le disposizioni in esso contenute possano essere effettivamente applicate. Essi possiedono efficacia diretta e gli individui possono invocarne l'applicazione direttamente dinanzi alle Corti nazionali. Parimenti, le disposizioni dei

⁴⁹⁰ Il contenuto dei Trattati istitutivi, che regola le competenze ed il funzionamento dell'Unione, è deciso dagli Stati membri, mentre, a contrario, gli atti adottati dalle istituzioni di quest'ultima sono di norma eseguiti dagli Stati membri.

⁴⁹¹ Atti a portata generale, con valore *erga omnes*, vincolanti in tutti i loro elementi e direttamente applicabili.

Trattati istitutivi possono talvolta essere direttamente efficaci all'interno degli ordinamenti degli Stati membri. Le direttive, invece, usualmente, richiedono l'adozione di disposizioni legislative necessarie a perseguire l'obiettivo che l'atto si pone, con un margine di discrezionalità che varia da un caso all'altro. Le disposizioni legislative adottate sono poi eseguite materialmente dalle autorità nazionali. Mentre, le decisioni, che possono avere sia portata generale che individuale, quando sono rivolte agli Stati, li vincolano al rispetto di un certo comportamento, quindi, alla puntuale esecuzione entro il proprio ordinamento seguendo le indicazioni indicate. Nel silenzio dell'art. 288 Trattato FUE, in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia, esse possono produrre effetti diretti laddove formulino obblighi incondizionati e precisi⁴⁹².

Nell'ambito dell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, l'attribuzione della responsabilità non incide soltanto sull'autonomia del diritto dell'Unione ma interessa direttamente anche i singoli e gli Stati terzi, i quali, per azionare un ricorso dinanzi alla Corte EDU, dovranno, pena il rigetto dello stesso, individuare il corretto convenuto contro cui agire⁴⁹³. Nell'ottica del ricorrente singolo è evidente la difficoltà che questo incontrerebbe nel trovarsi a dover distinguere, considerato l'atto che si pretende illegittimo, i casi in cui esso è imputabile direttamente all'Unione dai casi in cui è imputabile agli Stati membri⁴⁹⁴.

Al riguardo, sono state proposte diverse soluzioni, sulle quali ci si sofferma brevemente prima di trattare quella accolta nel Progetto d'Accordo d'adesione⁴⁹⁵. Queste si dividono tra quelle realizzabili senza emendare la Convenzione EDU da quelle per le quali è necessaria. Tra le prime, vi rientrano le soluzioni basate sull'art. 1 della stessa, quindi, sull'esercizio della giurisdizione da parte degli Stati membri o dell'Unione⁴⁹⁶. In base ad esse, il responsabile dovrebbe essere chi detiene la competenza a legiferare in quella materia, quindi, laddove l'Unione detenga la competenza di legiferare sarebbe questa il corretto convenuto, viceversa, quando la competenza non è stata trasferita ad essa, i responsabili dovrebbero essere gli Stati membri. Pur apparendo ovvia, in prima lettura, questa opzione non è in realtà adeguata al perseguimento dei due requisiti ricordati. Infatti, essa sarebbe validamente applicabile soltanto nei casi in cui la violazione della Convenzione EDU si riscontra nell'atto legislativo dell'Unione (che peraltro, ad adesione avvenuta, per essere validamente adottato dovrà rispettare anche la Convenzione EDU, oltre che i Trattati e la Carta DFUE) e soltanto per quegli atti che non lasciano margine di discrezionalità attuativa agli Stati membri. Invero, anche in

⁴⁹² Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-156/91, *Hansa Fleisch*, 10 novembre 1991, in *Racc.* p. 5567.

⁴⁹³ Art. 35 Convenzione EDU.

⁴⁹⁴ Cfr. Parlamento europeo, *Risoluzione sugli aspetti istituzionali dell'adesione dell'UE alla CEDU*, cit., punto 6; Consiglio dell'UE, *Draft Council Decision authorising the Commission to negotiate the Accession Agreement of the European Union to the European Convention on Human rights and Fundamental Freedoms – Co-respondent mechanism (paragraph 10 of the Negotiating directives)*, Brussels, 2 giugno 2010.

⁴⁹⁵ In particolare si veda, T. LOCK, *Accession of the EU to the ECHR: Who Would Be Responsible in Strasbourg?*, in D. ASHAGBOR, N. COUNTOURIS, I. LIANOS (eds.), *Lisbon Treaty*, CUP, Cambridge, 2012, p. 109-135.

⁴⁹⁶ Per uno studio comparato sul concetto di giurisdizione nei trattati in materia di diritti fondamentali, P. DE SENA, *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino, 2002.

quest'ultima ipotesi non si può dare per certa la responsabilità dell'Unione. Nell'ambito del citato caso *M.S.S.*, ad esempio, la Corte EDU ha riscontrato una violazione della Convenzione EDU a carico degli Stati convenuti, nonostante essi abbiano sostenuto di aver agito nel rispetto del regolamento dell'Unione rilevante.

Nei casi in cui l'Unione agisce attraverso l'adozione di direttive, la determinazione del responsabile della violazione può presentarsi complessa e, oltre a costituire un onere decisamente troppo elevato in capo al singolo, potrebbe porre delle problematiche in relazione all'autonomia del diritto dell'Unione. Nel citato parere 1/91, la Corte di giustizia ha disposto che un organo esterno non può essere chiamato a stabilire il corretto responsabile tra Stati membri e Unione, addebitando, in base a un'autonoma interpretazione dei Trattati, la responsabilità per l'oggetto di una controversia ad esso sottoposta⁴⁹⁷. Un sistema di allocazione di responsabilità come quello basato sul riparto delle competenze, senza un ulteriore complesso strumento negoziato parallelamente tra Stati membri ed Unione, volto a stabilire l'individuazione del soggetto competente in ogni materia oggetto di disciplina di quest'ultima, sarebbe incompatibile con il concetto di autonomia elaborato dalla Corte di giustizia poiché indurrebbe necessariamente la Corte EDU a spartire la responsabilità tra le Parti sulla base della distribuzione delle competenze operata dai Trattati⁴⁹⁸.

La Commissione Affari esteri del Parlamento europeo⁴⁹⁹, al fine di superare detto ostacolo, propose l'utilizzo della «dichiarazione di competenza», strumento già adottato nell'ambito della Convenzione ONU sul diritto del mare⁵⁰⁰. Attraverso questo strumento

⁴⁹⁷ Cfr. Corte di giustizia, *Parere 1/91, cit.*, punto 35.

⁴⁹⁸ Sulla base di tale criterio, l'informal working group CDDH-EU aveva elaborato una disposizione operativa, poi abbandonata, in base alla quale «*The obligations of the EU under the Convention and its protocols shall only relate to acts and measures [...] to the extent that the EU would have had competence to perform an act or measures, a fullure to do so*». Cfr. *Draft elements prepared by the Secretariat on General Issues and on Technical adaptations of the ECHR and other Instruments with respect to the EU as a contracting party*, CDDH-UE(2010)07.

⁴⁹⁹ Parlamento europeo, *Draft Opinion of the Committee on Foreign Affairs for the Committee on Constitutional Affairs on institutional aspects of the accession of the European Union to the ECHR*, 9 febbraio 2010 (2009/2241(INI), confermata dal Parlamento europeo nella *Risoluzione sugli aspetti istituzionali dell'adesione dell'UE alla CEDU, cit.*

⁵⁰⁰ La formula della dichiarazione di competenza è prevista altresì nella Convenzione sull'accesso all'informazione cui sono parte congiuntamente sia l'Unione che gli Stati membri e nell'atto costitutivo della FAO come modificato per l'accesso dell'allora Comunità europea.

Sulle modalità di partecipazione dell'Unione europea alla Convenzione ONU sul Diritto del Mare si vedano: G. GARZON CLARIANA, *L'Union Européenne et la Convention de 1982 sur le droit de la mer*, in *Revue belge de droit international*, 1995, p. 38 e ss.; K. SIMMONDS, *The European Economic Community and the New Law of the Sea Convention*, in *RCADI*, 1989, p. 138 e ss.; G. GAJA, *The European Community's Participation in the Law of the Sea Convention: Some Incoherencies in a Compromise Solution*, in *Italian Yearbook of International Law*, 1980-1981, p. 113. Riguardo alla partecipazione dell'Unione alla FAO si vedano tra gli altri: R. ADAM, *Sul diritto di voto della Comunità europea in seno alla FAO per l'adozione di accordi in materia di pesca*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1997, p. 167 e ss.; F. DE PASCALE, *L'ammissione della CEE alla FAO: cronaca di un negoziato*, in *La Comunità internazionale*, 1992, p. 478 e ss.; A. DEL VECCHIO, *L'Unione europea nella FAO: prospettive di una nuova confederazione?*, in *Studi in ricordo di A.F. Panzera, Vol. I, Diritto Internazionale*, Bari, 1995, p. 367 e ss.; R. FRID, *The European Economic Community. A Member of a Specialized Agency of the United Nations*, in *European Journal of International Law*, 1993, p. 251 e ss.; S. MARCHISIO, *Lo status della CEE quale membro della FAO*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1993, p. 342 e ss.

gli Stati terzi e i singoli sarebbero informati in anticipo circa l'attribuzione della responsabilità e la Corte EDU si troverebbe vincolata all'interpretazione del diritto dell'Unione disposta nel documento. Questa soluzione, tuttavia, non è apparsa appropriata sotto diversi profili. Rispetto alla posizione del ricorrente, innanzitutto, il quale, dinanzi ad una dichiarazione vaga o redatta in maniera complessa si troverebbe di fronte a un ulteriore ostacolo all'accesso alla Corte EDU essendo comunque difficile l'individuazione del corretto convenuto. Inoltre, come sottolineato in dottrina⁵⁰¹, le dichiarazioni di competenza contengono usualmente una clausola con cui si dichiara che la divisione di competenza tra le Parti è soggetta a continui sviluppi⁵⁰². Al ricorrente, quindi, spetterebbe anche l'ulteriore onere di accertare la perdurante validità della divisione di competenza tra Stati membri e Unione disposta nella dichiarazione.

Inoltre, il meccanismo disposto dalla Convenzione ONU sul diritto del mare prevede che, laddove una parte richieda a un'organizzazione e ai suoi Stati membri su chi gravi una responsabilità senza ottenere soddisfacente risposta, entrambi possano essere obbligati in solido⁵⁰³. Un altro scenario che potrebbe profilarsi in simili circostanze potrebbe essere quello di una valutazione della Corte EDU, caso per caso, circa l'effettiva allocazione di attribuzioni tra le Parti in base al documento, ponendo nuovamente in questione il mantenimento dell'autonomia del diritto dell'Unione⁵⁰⁴.

In dottrina⁵⁰⁵, nel corso delle fasi informali del negoziato, era stata suggerita anche una soluzione non implicante alcun coinvolgimento della Corte EDU e riducente al minimo le difficoltà per il ricorrente, con implicazioni però tali da non renderla adottabile. Essa prevedeva una responsabilità congiunta degli Stati membri e dell'Unione in tutti i ricorsi in cui avrebbe rilevato direttamente o meno il diritto dell'Unione. Concretamente, ciò avrebbe comportato uno svantaggio considerevole nei confronti di quest'ultima che si sarebbe trovata comunque vincolata a un numero elevato di decisioni di condanna della Corte EDU senza avere alcuna responsabilità in relazione alla violazione accertata⁵⁰⁶. Proprio al fine di evitare che ciò potesse accadere, nelle prime fasi del negoziato era stata altresì sostenuta l'eventualità di prevedere nei ricorsi dinanzi alla Corte EDU aventi ad oggetto il diritto dell'Unione una partecipazione di quest'ultima soltanto in qualità di terza parte interveniente. In tal modo si sarebbero evitate sia sentenze di condanna nei riguardi della stessa, sia il rischio di una definizione esterna delle competenze tra Stati membri e Unione, privando però di senso lo stesso assoggettamento dell'Unione alla Convenzione EDU.

⁵⁰¹ T. LOCK, *Accession of the EU to the ECHR: Who Would Be Responsible in Strasbourg?*, cit..

⁵⁰² Ad esempio, la dichiarazione di competenza di cui al IX Allegato alla Convenzione ONU sul diritto del mare recita: «*The European Community is responsible for the performance of those obligations resulting from the Convention which are covered by Community law in force. The exercises of Community competence is, by its nature, subject to continuous development*».

⁵⁰³ Al riugardo, M. JEAGER, *I rapporti tra la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia dell'Unione europea nella prospettiva di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, in L.S. ROSSI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, pp. 319-339, spec. p. 330.

⁵⁰⁴ T. LOCK, *Accession of the EU to the ECHR: Who Would Be Responsible in Strasbourg?*, cit., p. 119.

⁵⁰⁵ T. LOCK, *Accession of the EU to the ECHR: Who Would Be Responsible in Strasbourg?*, cit., p. 122.

⁵⁰⁶ A titolo d'esempio, applicando questa soluzione, ad adesione avvenuta, in un caso analogo al caso *M.S.S.*, l'Unione potrebbe essere condannata insieme con gli Stati membri convenuti pur non avendo una concreta responsabilità per le violazioni accertate.

Le soluzioni non implicanti emendamenti alla Convenzione EDU individuate si sono così dimostrate inadeguate e in sede negoziale è stata infine inserita una soluzione sviluppatasi sulla base di diverse proposte tutte vertenti sulla modifica delle attuali procedure di ricorso. Tra esse, in particolare, è stata riconsiderata una proposta già avanzata dal Belgio nelle osservazioni presentate alla Corte di giustizia in relazione al parere 2/94. Essa consisteva nell'introduzione di un meccanismo atto a permettere alla Corte EDU di chiedere agli Stati membri interessati e alla Comunità europea di dichiarare chi doveva essere il corretto convenuto, ogni volta in cui si fosse trovata investita di un ricorso avente a oggetto il diritto comunitario, ammettendo altresì la facoltà di coinvolgere la Corte di giustizia per definire l'esatto riparto delle competenze. Similmente, l'ex giudice della Corte di giustizia Timmermans aveva suggerito la possibilità di attribuire alla Commissione, che rappresenterà l'Unione dinanzi alla Corte EDU, la capacità di richiedere alla Corte di giustizia una pronuncia in merito alla divisione di attribuzioni, qualora si presentasse la necessità di definire detta questione in relazione a un caso concreto⁵⁰⁷.

In aggiunta a ciò, in sede negoziale è stata altresì considerata l'idea, avanzata per la prima volta dal CDDH nello studio sull'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU del 2002⁵⁰⁸, poi fatta propria dal Parlamento europeo⁵⁰⁹, di prevedere una forma di partecipazione particolare per gli Stati membri e l'Unione nei ricorsi dinanzi alla Corte EDU aventi a oggetto il diritto dell'Unione. Detta forma di partecipazione consiste nel c.d. «secondo convenuto⁵¹⁰» che, nelle versioni richiamate, prevedeva la facoltà in capo agli Stati membri o, viceversa, all'Unione, di unirsi in qualità di co-convenuto, a fianco del ricorrente principale, con l'intento di permettere alle Parti di difendere le proprie posizioni, nei casi in cui fosse apparso necessario. Dal punto di vista del ricorrente individuale, la soluzione era apparsa efficace poiché avrebbe ridotto l'onere di quest'ultimo di individuare la Parte contro cui muovere il ricorso, evitando il rischio del rigetto dello stesso in ragione di ciò. Il CDDH si limitava poi a sottolineare che l'introduzione di questa forma di partecipazione avrebbe necessitato di una opportuna modifica del testo della Convenzione EDU senza fornire indicazioni ulteriori al riguardo.

In sede negoziale, è stato ritenuto che, per realizzare una maggiore tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione, assicurando l'autonomia e le specificità della stessa, fosse necessaria l'adozione di emendamenti alla Convenzione EDU volti all'adattamento del sistema in essa previsto alle peculiarità dell'Unione. A tal fine, sono state vagliate diverse forme di collegamento tra la Corte EDU e la Corte di giustizia e

⁵⁰⁷ Si veda C. TIMMERMANS, *L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme* all'udienza dinanzi alla Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo del 18 marzo 2010, reperibile al sito <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/hearingsCom.do?language=EN&body=AFCO>.

⁵⁰⁸ Cfr. CDDH, *Study of Technical and Legal Issues of a Possible EC/EU Accession to the European Convention on Human Rights*, cit., punti 57-62.

⁵⁰⁹ Cfr. Parlamento europeo, *Risoluzione sugli aspetti istituzionali dell'adesione dell'UE alla CEDU*, cit., punti 13-14. La proposta era stata presentata dal Comitato Affari esteri del Parlamento europeo nella *Draft Opinion of the Committee on Foreign Affairs for the Committee on Constitutional Affairs on institutional aspects of the accession of the European Union to the ECHR*, 9 febbraio 2010 (2009/2241(INI)).

⁵¹⁰ Con lo stesso significato: «co-convenuto», «co-défenderesse» o «co-respondent».

formule per ammettere la partecipazione del secondo convenuto nei ricorsi contro uno o più Stati membri dell'Unione o quest'ultima.

La versione definitiva del Progetto d'Accordo prevede l'inserimento di una clausola attributiva generale, all'art. 1, paragrafo 4 che, letto congiuntamente alla Nota esplicativa, sembra recepire la soluzione di compromesso suggerita in sede negoziale dal Segretariato del Consiglio d'Europa. Quest'ultimo aveva suggerito l'inserimento di detta clausola attributiva generale nell'accordo, corredandola di alcuni opportuni chiarimenti, in modo tale da ottenere un risultato comparabile a quello desiderato dall'Unione che, inizialmente, aveva richiesto l'inserimento di clausola *ad hoc* per la materia della Politica estera di sicurezza e di difesa comune⁵¹¹.

Dalla lettura combinata dei due risulta che gli atti, le misure o le omissioni di organi degli Stati membri dell'Unione, o di persone agenti per loro conto, dovranno essere attribuiti allo Stato membro anche quando questi sono posti in essere per dare esecuzione ad un atto di diritto dell'Unione, incluse le decisioni prese in base al Trattato UE e al Trattato FUE. Ugualmente, anche gli atti, le misure e le omissioni dei soggetti impiegati o designati da uno Stato membro nel quadro di un'operazione decisa dalle istituzioni dell'Unione saranno attribuiti allo Stato membro convenuto. Mentre, per converso, gli atti, le misure e le omissioni delle istituzioni, dei corpi, delle agenzie e degli uffici dell'Unione, incluse le condotte di persone agenti per suo conto, dovranno essere attribuite ad essa⁵¹².

In altre parole, in base alla clausola attributiva generale, se la condotta o l'omissione che si pretende lesiva dei diritti convenzionalmente protetti sarà posta in essere da uno Stato membro, dovrà essere attribuita ad esso e il ricorso ad esso destinato; viceversa, se la condotta che si pretende lesiva sarà effetto dell'azione dell'Unione, sarà attribuita a quest'ultima, a prescindere dal fatto che la lamentata violazione della Convenzione EDU derivi dall'applicazione di una norma di diritto dell'Unione di tipo primario o secondario.

Il disposto della clausola corrisponde al principio di diritto internazionale per cui ogni Stato è responsabile per la propria condotta in relazione agli obblighi internazionali da esso contratti⁵¹³. La clausola definita dal Progetto d'Accordo, inoltre, si allinea alla giurisprudenza della Corte EDU resa in merito al richiamato caso *Bosphorus*, secondo cui gli atti e le omissioni degli organi di uno Stato vanno attribuiti ad esso anche nel caso in cui essi risultino conseguenti al rispetto di un obbligo di diritto internazionale⁵¹⁴.

⁵¹¹ Cfr. CDDH, *Meeting Report, Fourth 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*, punto 9 e Appendix IV, 47+1(2013)R04.

⁵¹² Gaja, Relatore Speciale della Commissione del diritto internazionale che ha elaborato il Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, aveva suggerito una clausola di attribuzione diversa in base alla quale: «*the conduct of a State would be attributed to a Member State when it exercise its discretion and to the EU when the State implements a binding act of the Union to the extent tht the act does not leave discretion*». Cfr. G. GAJA, *Accession to the ECHR*, cit., p. 190.

⁵¹³ Cfr. art. 4, *ILC Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, adopted by the International Law Commission at its fifty-third session, in 2001, submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/56/10), in *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II, Part Two.

⁵¹⁴ Cfr. Corte EDU (GC), *Bosphorus c. Irlanda*, ricorso n. 45036/98, 30 giugno 2005, punto 153. Si noti, invece, che così disponendo, l'Unione adotta una linea che si discosta ampiamente dal criterio

Parimenti, la clausola d'attribuzione non si discosta da quanto previsto in merito alla responsabilità delle Organizzazioni internazionali nel Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale delle Organizzazioni internazionali⁵¹⁵ (*Draft*, di seguito), redatto dalla Commissione di diritto internazionale (ILC), detto principio si estende anche nei confronti delle Organizzazioni internazionali. Segnatamente, all'art. 6 della *Draft* si legge che «*the conduct of an organ or agent of an international organization in the performance of functions of that organ or agent shall be considered an act of that organization under international law, whatever position the organ or agent holds in respect of the organization*⁵¹⁶».

Ciò posto, considerando che, proprio per la specificità del rapporto tra Unione e Stati membri, usualmente, sono questi ultimi a dare attuazione agli atti adottati dall'Unione, è lecito attendersi, in forza del criterio attributivo definito nel Progetto d'Accordo, che i principali destinatari dei ricorsi dinanzi alla Corte EDU continueranno ad essere gli Stati membri⁵¹⁷.

La Nota esplicativa specifica che tale criterio sarà applicato anche alle questioni attinenti alla Politica estera di sicurezza e di difesa comune. In essa è, altresì, precisato che sino ad ora la Corte EDU non ha elaborato un criterio univoco per assegnare la responsabilità per le violazioni della Convenzione EDU avvenute nel corso di operazioni extra-territoriali condotte da Stati membri, sotto l'egida di Organizzazioni internazionali, valutando, di volta in volta, l'attribuzione delle condotte in questione tra gli attori coinvolti⁵¹⁸. Ferma restando l'applicabilità extra-territoriale della Convenzione EDU da accertare «caso per caso», l'adesione alla Convenzione EDU dell'Unione, almeno per quanto riguarda quest'ultima, creerà un quadro differente in relazione alla protezione dei diritti fondamentali nell'ambito di operazioni avvenute in Stati terzi che appare, a una prima lettura, potenzialmente idoneo a colmare almeno in parte il vuoto di tutela determinatosi nelle volte in cui la Corte EDU ha negato la propria giurisdizione *ratione personae* in casi concernenti le condotte di contingenti militari statali impiegati in missioni autorizzate o istituite da Organizzazioni internazionali. La materia, tuttavia, è particolarmente complessa e deve essere analizzata nel contesto della più ampia problematica della responsabilità internazionale delle organizzazioni internazionali, si rinvia quindi al Capitolo V per un primo approfondimento sulla questione.

d'attribuzione adottato in seno al WTO. Nelle controversie portate dinanzi al DSB, infatti, essa risulta essere l'unico responsabile anche per gli atti degli Stati membri adottati in esecuzione del diritto dell'Unione in materia di politica commerciale di sua competenza esclusiva.

⁵¹⁵ ILC, *Draft articles on the responsibility of international organizations*, adopted at its sixty-third session, in 2011, submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/66/10, para. 87), in *Yearbook of the International Law Commission, 2011*, vol. II, Part Two.

⁵¹⁶ Cfr. art. 6, *Draft on the responsibility of international organizations*, *cit.*

⁵¹⁷ Per ulteriori considerazioni si rinvia al Capitolo V, paragrafo III, in cui si testa l'applicazione della clausola e della partecipazione a titolo di co-convenuto.

⁵¹⁸ Cfr. punto 24 Nota esplicativa, allegato V al *Final report to the CDDH*, (47+1(2013)008Rev2), *cit.*.

VII. L'adattamento del ricorso individuale dinanzi alla Corte EDU alle peculiarità ed esigenze dell'Unione europea: il modello del secondo convenuto

La novità più importante che porterà l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU sarà la facoltà in capo al singolo di adire la Corte EDU direttamente contro l'Unione. Come si è visto al Capitolo I, già nel Memorandum del 1979, la Commissione individuava tra gli elementi a favore dell'adesione, la possibilità per l'individuo di ricorrere contro la allora Comunità europea, in modo tale da rafforzare la tutela dello stesso ed evitare alla Comunità di trovarsi nell'impossibilità di difendere la propria posizione dinanzi alla Corte EDU, nei ricorsi diretti contro i suoi Stati membri, derivanti dalla mera esecuzione di atti di diritto comunitario.

Nell'intento di contemperare l'esigenza del mantenimento dell'autonomia del diritto dell'Unione con la garanzia di un'effettiva protezione dei diritti fondamentali, nel Progetto d'Accordo è stato inserito, insieme alla clausola attributiva generale, il modello del secondo convenuto. Esso sarà introdotto all'art. 36 Convenzione EDU, cui sarà aggiunto un ulteriore paragrafo, in virtù del quale l'Unione o uno, o più Stati membri potranno prendere parte a un procedimento in qualità di co-convenuto su decisione della Corte EDU, al verificarsi delle circostanze disposte nell'Accordo d'adesione, diventando parti dello stesso a tutti gli effetti⁵¹⁹.

La soluzione così individuata accoglie un sistema di responsabilità condivisa tra l'Unione e gli Stati membri che, permettendo al secondo convenuto di affiancarsi al convenuto principale, lo vincola insieme al convenuto principale al giudizio della Corte EDU. A parere dei negoziatori, il modello elaborato appare pienamente in linea con quanto disposto all'art. 1, lett *b*) del Protocollo 8 allegato ai Trattati UE e FUE poiché permette di correggere il ricorso nel caso in cui lo stesso non fosse stato correttamente indirizzato. Secondo gli stessi, infatti, ciò ridurrà al minimo il rischio del rigetto del ricorso per non corretta individuazione del responsabile, evitando però che sia la Corte EDU a determinare quale delle Parti convenute detenga l'effettiva responsabilità per la violazione eventualmente riscontrata⁵²⁰. Esso, quindi, non deve essere considerato alla stregua di un privilegio riservato all'Unione e ai suoi Stati membri poiché il fine cui esso tende è, propriamente, quello di una corretta amministrazione della giustizia.

VII. a) Le differenze tra co-convenuto, terza parte interveniente e

⁵¹⁹ Art. 3, paragrafo 1, lett. *b*) dell'Accordo d'adesione: «*The European Union or a member State of the European Union may become a co-respondent to proceedings by decision of the Court in the circumstances set out in the Agreement on the Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. A co-respondent is a party to the case. The admissibility of an application shall be assessed without regard to the participation of a co-respondent in the proceeding*».

⁵²⁰ Al paragrafo 41 della Nota esplicativa si legge al riguardo: «*The introduction of the co-respondent mechanism is also fully in line with Article 1.b of Protocol No. 8 to the Treaty of Lisbon, which requires the Accession Agreement to provide for “the mechanisms necessary to ensure that [...] individual applications are correctly addressed to Member States and/or the Union, as appropriate”. Using the language of this protocol, the co -respondent mechanism offers the opportunity to “correct” applications in the following two ways*».

convenuto multiplo

La partecipazione in qualità di secondo convenuto si differenzia in maniera sostanziale dalla partecipazione a titolo di terza parte interveniente⁵²¹. Laddove una Parte decida di partecipare in quest'ultima veste nell'ambito di un procedimento dinanzi alla Corte EDU, essa ha il diritto di presentare osservazioni per iscritto o, in circostanze eccezionali, di partecipare alle udienze, ma non diviene parte dello stesso⁵²². Diversamente, il secondo convenuto, il cui utilizzo è riservato soltanto all'Unione e agli Stati membri della stessa, è parte a tutti gli effetti del procedimento, quindi, vincolato al rispetto del giudizio emesso dalla Corte EDU.

In sede negoziale, taluni Stati terzi all'Unione hanno avanzato la richiesta di estendere anche ai ricorsi azionati nei loro confronti la facoltà all'Unione di unirsi in qualità di co-convenuto. Questa posizione è motivata dal fatto che, in base a preesistenti accordi internazionali conclusi con l'Unione, detti Stati si trovano assoggettati ad alcune parti del diritto dell'Unione, quindi, in una posizione comparabile a quella in cui si trovano gli Stati membri⁵²³. Diversamente, è stato ritenuto che, pur potendo essere utile una forma di partecipazione dell'Unione in casi relativi all'applicazione di tali accordi internazionali, l'intervento in qualità di terza parte interveniente costituirà il tipo di partecipazione riservato all'Unione in detti casi. In sede negoziale, al fine di consentire questa forma di intervento, è stata definita una bozza di *Memorandum of understanding* da utilizzare in dette circostanze.

I negoziatori ritengono che la partecipazione a titolo di terza parte interveniente sarà la forma principalmente utilizzata anche nei ricorsi contro uno o più Stati membri dell'Unione, in carenza delle condizioni necessarie per l'attivazione del meccanismo del secondo convenuto⁵²⁴.

La distinzione tra secondo convenuto e «convenuto multiplo», cui fa riferimento l'ultimo paragrafo dell'art. 3 del Progetto d'Accordo d'adesione, invece, potrebbe apparire meno immediata. Quando un ricorso è rivolto a più convenuti, è considerato dalla Corte EDU come un insieme di ricorsi rivolti contro un unico convenuto, con la conseguenza che il ricorso così strutturato, al fine di essere ammesso, dovrà soddisfare le condizioni di ricevibilità di cui agli artt. 34 e 35 Convenzione EDU in relazione a ogni convenuto principale. In altre parole, quando un ricorso viene indirizzato congiuntamente contro più ricorrenti, al fine di essere dichiarato ricevibile, la violazione lamentata dovrà essere correttamente attribuibile a tutti i convenuti nei confronti dei quali il ricorso è azionato e il ricorrente dovrà aver prima esperito le vie di ricorso interne percorribili in ognuno dei sistemi delle Parti convenute.

Diversamente, e in deroga al diritto internazionale generale⁵²⁵, quando un ricorso sarà

⁵²¹ Sul punto si veda anche P. GRAGL, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, cit., p. 151.

⁵²² Cfr. art. 36 Convenzione EDU e art. 44, paragrafo 3 dello Statuto della Corte EDU.

⁵²³ Si pensi al riguardo alla posizione dell'Islanda, della Norvegia e della Svizzera vincolate agli Accordi di Schengen e alla Convenzione Dublino o, ancora, all'Accordo EEA che vincola Islanda, Norvegia e Liechtenstein ma, altresì, agli Stati terzi che hanno concluso accordi d'associazione con l'Unione.

⁵²⁴ Cfr. paragrafo 46 della Nota esplicativa, cit..

⁵²⁵ Esso prevede, infatti, che nei casi in cui due soggetti di diritto internazionale siano congiuntamente responsabili in relazione ad un medesimo fatto, l'ammissibilità dei ricorsi deve essere vagliata separatamente, considerando i rimedi interni offerti da ciascuno ordinamento interno. Al riguardo si

rivolto contro uno o più Stati membri dell'Unione e questa prenderà parte in qualità di co-convenuto, non sarà richiesto l'esperimento dei rimedi percorribili nell'ambito di questa al fine di soddisfare il requisito di cui all'art. 35 Convenzione EDU. Parimenti, quando un ricorso sarà azionato nei confronti dell'Unione e uno o più Stati membri si uniranno al procedimento come secondi convenuti, ai fini della ricevibilità del ricorso, il ricorrente dovrà dimostrare soltanto di aver esperito i rimedi ad esso accessibili nell'ambito del diritto dell'Unione⁵²⁶. Invece, se un ricorso dovesse essere azionato congiuntamente nei confronti dell'Unione e di uno Stato o più Stati membri come «convenuti multipli», il requisito del previo esaurimento delle vie di ricorso interne si estenderà ai mezzi azionabili in ognuno dei sistemi delle Parti convenute.

Quest'ultima eventualità, ancorché non esclusa, dal punto di vista del ricorrente individuale appare essere la scelta meno indicata, implicando una difficoltà chiaramente maggiore in capo ad esso in relazione al rispetto delle condizioni di ricevibilità, esponendolo a un rischio superiore di rigetto del proprio ricorso. Il modello del co-convenuto, invece, sembra andare incontro alle esigenze del singolo: lo impegnerà a esperire soltanto i ricorsi interni disposti nell'ordinamento del convenuto principale e, inoltre, ridurrà al minimo i rischi di rigetto del ricorso per errata individuazione del responsabile, stante la disponibilità delle Parti di modificare il proprio stato da convenuto principale a co-convenuto, e viceversa, nel rispetto delle condizioni stabilite⁵²⁷.

VII. b) La designazione del co-convenuto

Prima di analizzare nel dettaglio la procedura e le condizioni elaborate dai negoziatori, giova soffermarsi sull'aspetto dell'identificazione del soggetto cui sarà affidato il compito di designare il co-convenuto. Esso si collega con la questione dell'allocatione della responsabilità per l'atto (la misura o l'omissione) da cui è derivata la lamentata violazione della Convenzione EDU e può incidere direttamente sul delicato aspetto dell'autonomia del diritto dell'Unione.

Al riguardo, in sede negoziale sono state avanzate tre ipotesi in ordine al soggetto destinato a designare l'attivazione del modello. La prima, individuava nella Corte EDU il soggetto al quale l'accordo d'adesione avrebbe dovuto attribuire il potere di obbligare l'Unione, o uno Stato membro, a partecipare a un procedimento a titolo di secondo convenuto⁵²⁸. Sull'*intervention forcée* in dottrina sono state adottate posizioni differenti, sia a favore che contro. Tra le prime, appare significativo ricordare il contributo di De Schutter⁵²⁹, secondo il quale, al fine di assicurare una corretta

veda R. PISILLO MAZZESCHI, *Esaurimento dei ricorsi interni e diritti umani*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 134 e ss.

⁵²⁶ Al proposito il paragrafo 40 della Nota esplicativa recita: «*Moreover, applicants will be able to make submissions to the Court in each case before a decision on joining a co-respondent is taken*».

⁵²⁷ Cfr. art. 3, paragrafo 4 Progetto d'Accordo.

⁵²⁸ L'art. 3, paragrafo 5 del Progetto d'Accordo d'adesione stabilisce che «*A High Contracting Party shall become a co-respondent either by accepting an invitation by the Court or by decision of the Court upon the request of that High Contracting Party*».

⁵²⁹ Sul punto si veda O. DE SCHUTTER, *L'adhésion de l'Union Européenne à la Convention européenne des droits de l'homme: feuille de route de la négociation*, in 83 *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2010, pp. 535-571, spec. p. 556.

amministrazione della giustizia, la Corte EDU avrebbe dovuto disporre della facoltà di obbligare l'Unione a partecipare in qualità di secondo convenuto in ogni procedimento che avesse messo in questione la compatibilità del diritto dell'Unione con la Convenzione EDU, sia in seguito a una richiesta dello Stato convenuto, che su propria iniziativa. Parimenti, la Corte EDU avrebbe dovuto disporre del medesimo potere nei confronti degli Stati membri dell'Unione, nei casi diretti contro quest'ultima, alle medesime condizioni, qualora il ricorso avesse avuto ad oggetto una violazione originatasi in applicazione di una disposizione di diritto primario dell'Unione⁵³⁰.

In sede negoziale, tale soluzione è stata esclusa in ragione della sua inconciliabilità con l'esigenza di preservare l'autonomia del diritto dell'Unione: attribuendo alla Corte EDU detta prerogativa, infatti, le si conferirebbe necessariamente il dovere di interpretare, ancorché indirettamente, il diritto dell'Unione, al fine di accertare la responsabilità per l'atto oggetto del ricorso. Al riguardo, rileva nuovamente quanto disposto dalla Corte di giustizia nel parere 1/91, così come nel parere 1/00, con i quali essa ha escluso la compatibilità con i Trattati istitutivi di un accordo internazionale che attribuisca a un organo giurisdizionale esterno all'Unione il compito di stabilire chi, tra Unione/Comunità e Stati membri, detiene la competenza in relazione alle materie oggetto di disciplina dello stesso accordo⁵³¹.

Ciò considerato, si può ritenere plausibile che la Corte di giustizia adotterebbe il medesimo orientamento laddove fosse investita di una richiesta di parere avente ad oggetto la compatibilità con i Trattati di un accordo d'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, contenente una disposizione attribuyente alla Corte EDU il potere di stabilire, anche se indirettamente, la ripartizione di competenze tra Stati membri e Unione. Non appare, infatti, condivisibile l'interpretazione dell'art. 6, paragrafo 2, Trattato UE come norma permissiva atta a consentire all'Unione di partecipare al meccanismo giurisdizionale del sistema della Convenzione EDU, anche in deroga ad altre disposizioni dei Trattati istitutivi⁵³². Ancorché interpretata teleologicamente, la disposizione richiamata, pur prescrivendo l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU in termini precettivi, non sembra potersi leggere in essa una sorta di deroga "in bianco" a disposizioni chiave dell'ordinamento giuridico dell'Unione, quali l'art. 4 Trattato UE che, nella novellata versione introdotta dal Trattato di Lisbona, dopo aver disposto il principio d'attribuzione per il riparto di competenze tra Unione e Stati membri, stabilisce in termini espliciti le materie rientranti nella competenza esclusiva della stessa da quelle a competenza concorrente. Parimenti, non appare ravvisabile un'intenzione da parte dei redattori del Trattato di Lisbona di conferire all'art. 6, paragrafo 2 Trattato UE il potere di derogare all'art. 19 Trattato UE, permettendo indirettamente, attraverso la stessa, una modifica delle prerogative della Corte di giustizia.

L'art. 6 Trattato UE risulta essere una disposizione attributiva di una competenza necessaria per procedere alla conclusione dell'accordo d'adesione dell'Unione alla

⁵³⁰ A sostegno di tale soluzione si veda altresì S. VEZZANI, *The UE and Its Member States before the Strasbourg Court: a Critical Appraisal of the Co-respondent Mechanism*, in G. REPETTO (Eds.), *The Constitutional Relevance of the ECHR in Domestic and European Law. An Italian Perspective*, Intersentia, Antwerp, 2013, pp. 221-238.

⁵³¹ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Parere 1/91, 14 dicembre 1991, in *Racc.* p. I-6079, punto 34; Parere 1/00, 18 aprile 2002, in *Racc.* p. I-3493, punto 16.

⁵³² Così S. VEZZANI, *The UE and Its Member States before the Strasbourg Court*, cit.

Convenzione EDU che, letta in combinato con l'art. 2 del Protocollo 8 allegato ai Trattati UE e FUE, non lascia dubbi in ordine al significato da attribuirvisi.

La seconda opzione avanzata, invece, prevedeva la possibilità di attribuire al convenuto principale il diritto di designare il co-convenuto. Questa soluzione, sostenuta in dottrina da Lock⁵³³, a prima lettura, appare più aderente alla necessità di preservare l'autonomia del diritto dell'Unione, poiché esclude l'intervento della Corte EDU.

Inoltre, considerando che, in ragione del peculiare rapporto tra Unione e Stati membri, spesso saranno questi ultimi ad essere destinatari di ricorsi aventi ad oggetto l'applicazione di norme di diritto dell'Unione, la possibilità degli stessi di chiamare a far parte del procedimento l'Unione potrebbe essere valutata positivamente anche in relazione alla corretta amministrazione della giustizia. Il rischio di un abuso di tale prerogativa da parte degli Stati membri dovrebbe essere, per altro, poco verosimile stante il dovere degli stessi di rispettare il principio di leale cooperazione nei confronti dell'Unione, di cui all'art. 4, paragrafo 3, Trattato UE, la cui violazione potrebbe altresì esporli al rischio di una procedura di infrazione a loro carico.

Tuttavia, a un'approfondita analisi⁵³⁴, è sopravvenuto il rischio che essa potesse essere giudicata incompatibile proprio con la disposizione poc'anzi richiamata, oltre che con l'art. 344 Trattato FUE, che preclude agli Stati membri la possibilità di sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei Trattati a un modo di composizione diverso da quelli previsti dagli stessi⁵³⁵.

La terza opzione, infine, preferita sin da subito dai negoziatori e infine accolta nel Progetto d'Accordo d'adesione, lascia alla Parte contraente, che sia l'Unione o lo Stato membro, la libertà di decidere autonomamente circa la sua partecipazione a titolo di co-convenuto in un procedimento pendente dinanzi alla Corte EDU⁵³⁶. Come si è visto, esso stabilisce che il convenuto potenziale potrà richiedere di essere ammesso al procedimento, oppure, potrà essere invitato ad unirsi dalla Corte EDU, al verificarsi delle condizioni disposte dall'Accordo stesso⁵³⁷.

Il procedimento delineato dai negoziatori prevede due passaggi, necessari entrambi, per l'attivazione del modello: il primo, è la richiesta autonoma di uno Stato membro (o più Stati membri) o dell'Unione di unirsi al procedimento azionato contro

⁵³³ Cfr. T. LOCK, *EU accession to the ECHR: Implications for judicial review in Strasbourg*, cit., p. 786.

⁵³⁴ Così P. GRAGL, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, cit., p. 154.

⁵³⁵ Sul punto la Corte di giustizia dell'UE si è espressa in termini negativi in diverse occasioni. Si vedano, ad esempio, Causa 14/68, *Wilhelm c. Bundeskartellamt*, 13 febbraio 1969, in *Racc.* p. 00001, punto 6; Causa 208/80, *Lord Bruce of Donington*, 15 settembre 1981, in *Racc.* p. 02205, punto 37; Causa C-293/03, *Gregorio My c. Office national des pensions*, 16 dicembre 2004, in *Racc.* p. I-12013, punti 48-49. Per l'analisi dei ricorsi inter-parte nel quadro della Convenzione EDU si rinvia al paragrafo VI del Capitolo V.

⁵³⁶ Nella Nota esplicativa allegata è esplicitamente chiarito che, anche nel caso in cui fosse la Corte EDU a invitare una Parte a unirsi al procedimento pendente a titolo di co-convenuto, la successiva richiesta dello stesso sarà comunque la preconditione necessaria al fine di attivare la sua partecipazione. Nella Nota si legge poi che «*No High Contracting Party may be compelled against its will to become a co-respondent*». Vedasi il punto 47 della Nota esplicativa, allegato V al *Final report to the CDDH (47+1(2013)008Rev2)*, cit.

⁵³⁷ L'art. 3, paragrafo 5, del Progetto d'Accordo dispone che «*a High Contracting Party shall become a co-respondent either by accepting an invitation by the Court or by decision of the Court upon a request of that High Contracting Party*».

l'Unione o contro uno o più Stati membri; il secondo, consiste nella decisione finale della Corte EDU di ammettere la Parte al procedimento⁵³⁸. In altre parole, la richiesta di ammissione al procedimento o l'accettazione dell'invito a partecipare sono precondizioni sempre necessarie per l'attivazione del modello del co-convenuto, benché l'effettivo ingresso del potenziale co-convenuto sia subordinato alla formale decisione della Corte EDU.

La Nota esplicativa allegata al Progetto d'Accordo precisa che la Corte EDU, ricevuta una richiesta in tal senso, dovrà informarne il convenuto principale e il ricorrente ai quali sarà lasciato un limitato margine di tempo per esprimere le loro osservazioni al riguardo. La Corte EDU, quindi, anche sulla scorta di tali opinioni, valuterà l'ammissibilità della richiesta. Nell'assolvere detto compito essa «shall assess whether, in the light of reasons given by the High Contracting Party concerned, *it is plausible that the conditions in paragraph 2 or paragraph 3 of this article are met*»⁵³⁹.

A una prima lettura, la disposizione solleva alcuni dubbi in ordine alla sua compatibilità con l'autonomia del diritto dell'Unione: lasciando alla Corte EDU il compito di decidere se accogliere o meno la richiesta della Parte, essa sembrerebbe trovarsi indirettamente investita del potere di pronunciarsi sul riparto di competenze tra Stati membri e Unione. Consci di tale rischio, nella Nota esplicativa allegata i negoziatori hanno inserito una precisazione chiaramente volta a rassicurare le Parti coinvolte circa l'insussistenza di tale potere discrezionale⁵⁴⁰. In essa si legge che quando adotterà la decisione, la Corte EDU «will limit itself to assessing whether the reasons stated by the High Contracting Party (or Parties) making the request *are plausible* in the light of the criteria set out in Article 3, paragraphs 2 or 3, was appropriate, *without prejudice to its assessment of the merits of the case*»⁵⁴¹.

Secondo i negoziatori, detto chiarimento dovrebbe essere sufficiente al fine di assicurare la compatibilità dello stesso con i Trattati istitutivi⁵⁴². Questa considerazione solleva la delicata questione del valore giuridico da assegnare alla Nota esplicativa. In merito, il

⁵³⁸ La procedura è la medesima anche per la modifica dello status di un convenuto principale in co-convenuto, se il ricorso è diretto contro uno o più Stati membri dell'Unione e l'Unione o, ancora, per invertire la posizione da convenuto principale a convenuto secondario e viceversa.

⁵³⁹ Cfr. art. 3, paragrafo 5 dell'Accordo d'adesione.

⁵⁴⁰ Al riguardo è significativa l'osservazione della delegazione italiana che, criticando la versione inclusa in una precedente bozza d'accordo, per via delle incertezze in ordine ai poteri discrezionali di cui avrebbe goduto la Corte EDU in applicazione dalla stessa, ne suggeriva la sostituzione con un'altra in cui il coinvolgimento della Corte EDU nel definire la partecipazione del co-convenuto sarebbe stato minimo. Secondo la delegazione italiana, infatti, sarebbe stato preferibile che nei casi diretti contro uno o più Stati membri, al verificarsi delle condizioni necessarie per l'attivazione del co-convenuto, gli stessi avrebbero richiesto alla Corte EDU di notificare il ricorso anche all'Unione che avrebbe dovuto prendere parte al procedimento senza la decisione in merito da parte della Corte EDU. Cfr. CDDH-UE, *7th Working Meeting of the CDDH Informal Working Group on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights (CDDH-UE) with the European Commission - Observations by the Italian Delegation on the draft agreement on the accession of the EU to the European Convention on Human Rights*, CDDH-UE(2011)09, 3 maggio 2011, punti 8 e ss.

⁵⁴¹ Cfr. CDDH, *Report to the Committee of Ministers on the elaboration of legal instruments for the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, CDDH(2011)009, 14 ottobre 2011, punti 48 e 50.

⁵⁴² J.P. JACQUÉ, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, in *48 Common Market Law Review*, 2011, p. 1014.

paragrafo 15 del progetto definitivo della stessa recita: «The present explanatory report is part of a package of instruments prepared by the negotiating group which all form part of the context underlying the accession of the EU to the Convention. *Explanatory reports have been used by the European Court of Human Rights as a means of interpretation*». La formula impiegata dai negoziatori ricorda il paragrafo introduttivo delle Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che afferma: «[...] Benché non abbiano di per sé status di legge, esse rappresentano un prezioso strumento d'interpretazione destinato a chiarire le disposizioni della Carta». Parimenti, l'art. 52, paragrafo 7, Carta DFUE, stabilisce che queste devono essere tenute in debito conto dai giudici dell'Unione e degli Stati membri al fine di fornire orientamenti per l'interpretazione della Carta stessa.

Nel testo del Progetto d'Accordo d'adesione, invece, non è stato inserito alcun espresso riferimento alla Nota esplicativa, la quale è indicata come parte del pacchetto di strumenti tutti ugualmente necessari per l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, cui fa riferimento il paragrafo 9 del Rapporto definitivo del CDDH-EU «47+1», adottato il 10 giugno 2013.

Dalla collocazione dei riferimenti alla Nota esplicativa e dal tenore letterale di tali richiami, considerando altresì i lavori preparatori del gruppo informale e del gruppo *ad hoc*, non si può attribuire a essa un valore giuridico vincolante. Benché in futuro è verosimile che al riguardo possano emergere interpretazioni differenti, alla Nota non può attribuirsi una forza superiore a quella di cui godono le Spiegazioni relative alla Carta DFUE.

Tuttavia, detta caratteristica della Nota esplicativa, potrebbe offrire alla Corte di giustizia la possibilità di esprimersi negativamente rispetto alla compatibilità del modello del co-convenuto, come elaborato nel Progetto d'Accordo d'adesione, con l'autonomia del diritto dell'Unione. Non può escludersi, quindi, che l'art. 3, paragrafo 5, del Progetto d'Accordo, possa produrre rallentamenti nel processo d'adesione.

Riguardo al carattere volontario della partecipazione dell'Unione (o di uno o più Stati membri della stessa), in sede negoziale, alcuni Stati terzi hanno espresso il timore che ciò possa rendere talvolta impossibile l'attribuzione della responsabilità per una violazione della Convenzione EDU, laddove l'Unione o lo Stato membro, benché responsabili, decidessero di non partecipare al procedimento, impedendo così l'applicazione della Convenzione EDU e, in senso lato, il funzionamento del sistema stesso⁵⁴³. Tale preoccupazione, tuttavia, non sembra essere così fondata stante la necessità di completare la disciplina del meccanismo del co-convenuto con un accordo di natura interna tra l'Unione e gli Stati membri, in cui saranno definiti gli aspetti correlati all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU rilevanti soltanto per l'Unione e gli Stati membri. In essi dovranno essere definiti i casi in cui l'Unione dovrà unirsi a un procedimento pendente dinanzi alla Corte EDU contro uno o più Stati membri e i casi in cui, viceversa, saranno gli Stati membri a dover partecipare a titolo di co-convenuti in un procedimento a carico dell'Unione. Così facendo dovrebbe scongiurarsi

⁵⁴³ Cfr. CDDH, *Common paper of Andorra, Armenia, Azerbaijan, Bosnia-Herzegovina, Iceland, Lichtenstein, Monaco, Monaco, Montenegro, Norway, Serbia, Switzerland, Russian Federation, Turkey and Ukraine on major concerns regarding the Draft revised Agreement on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, 47+1(2013)003, 21 gennaio 2013, punto 2.

il rischio che si possano verificare in concreto situazioni del genere, le quali, invero, sono indesiderabili *in primis* dall'Unione stessa, in quanto, a ben vedere, metterebbero di fatto la Corte EDU nella condizione di dover procedere ad un'autonoma interpretazione del diritto dell'Unione, infrangendo l'autonomia dello stesso⁵⁴⁴.

VII. c) Ulteriori aspetti procedurali

Per quanto concerne la procedura, dalla lettura combinata dei paragrafi 1, lett. b) e 5 dell'art. 3 del Progetto d'Accordo d'adesione, emerge soltanto che la richiesta di attivazione del modello del co-convenuto potrà avvenire in un momento successivo alla dichiarazione di ammissibilità del ricorso da parte della Corte EDU⁵⁴⁵.

Si è già visto che uno o più Stati membri o l'Unione potranno partecipare a un procedimento dinanzi alla Corte EDU a tale titolo, sia per autonoma richiesta a quest'ultima da parte degli stessi, sia su invito da parte della Corte EDU. Nel chiarire che la decisione di ammissibilità del ricorso avverrà senza considerare la partecipazione del secondo convenuto, il Progetto d'Accordo d'adesione stabilisce che l'attivazione del modello sarà considerata soltanto dopo la comunicazione del ricorso al convenuto principale⁵⁴⁶. La irricevibilità dello stesso, quindi, sarà stabilita sulla base dei requisiti disposti all'art. 35 Convenzione EDU, senza tenere conto della eventuale non corretta identificazione del responsabile nei ricorsi contro l'Unione o contro uno o più Stati membri della stessa, qualora rilevi il diritto dell'Unione⁵⁴⁷.

Al fine di mettere a conoscenza i convenuti potenziali dei ricorsi pendenti che potrebbero riguardarli, nella Nota esplicativa si legge che le informazioni relative a un ricorso, inclusa la data di notifica al convenuto principale, dovranno essere rese pubbliche rapidamente. I negoziatori ritengono che il sistema di comunicazione dei casi della Corte EDU dovrebbe assicurare efficacemente la circolazione delle informazioni, tuttavia, appare preferibile, attraverso regole interne, la disposizione di un sistema di comunicazione dei ricorsi tra Stati membri e Unione dei ricorsi in modo tale da rendere tempestiva la richiesta di partecipazione in qualità di co-convenuto e, laddove a tale

⁵⁴⁴ Sul punto si veda P. GRAGL, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, cit., p. 157.

⁵⁴⁵ «*The co-respondent mechanism will not alter the current practice under which the Court makes a preliminary assessment of an application, with the result that many manifestly ill-founded or otherwise inadmissible applications are not communicated. Therefore, the co-respondent mechanism should only be applied to cases which have been notified to a High Contracting Party*», Paragrafo 51, Nota esplicativa.

⁵⁴⁶ La Nota esplicativa, al paragrafo 52, chiarisce al riguardo che, al fine di rendere possibile al co-convenuto potenziale di partecipare al procedimento, le informazioni concernente i ricorsi, quali la data di notifica al convenuto principale, dovranno essere resi pubblici rapidamente. Nella Nota si legge che il sistema di pubblicità dei ricorsi della Corte EDU dovrebbe essere sufficiente ad assicurare la tempestiva diffusione delle informazioni tra le Parti. Tuttavia, appare utile definire anche a livello interno, tra Stati membri e Unione, un sistema di comunicazione dei ricorsi atto a mettere direttamente e velocemente in collegamento il convenuto principale e il potenziale convenuto secondario.

⁵⁴⁷ Al riguardo al paragrafo 40 della Nota esplicativa si legge «*[Article 36, paragraph 4, of the Convention] thus ensures that an application will not be declared inadmissible as a result of the participation of the co-respondent, notably with regard to the exhaustion of domestic remedies within the meaning of Article 35, paragraph 1, of the Convention*».

titolo dovrebbe partecipare l'Unione, verificare l'eventuale necessità di intervento della Corte di giustizia a titolo pregiudiziale⁵⁴⁸.

Il Progetto d'Accordo d'adesione non fornisce alcuna indicazione in relazione ai termini entro i quali la Corte EDU dovrebbe invitare una Parte a unirsi come convenuto secondario, o quest'ultima dovrebbe richiedere di essere ammessa in un procedimento in tale veste. Considerata la rilevanza della definizione di questo aspetto, apparirebbe, invece, necessaria la definizione precisa dei limiti temporali entro i quali ammettere il convenuto secondario attraverso un'opportuna disposizione da inserire nel Regolamento della Corte EDU.

Quest'ultimo, per ciò che concerne il deposito di osservazioni scritte o altri documenti da parte del convenuto, stabilisce che ciò deve accadere nel termine fissato dal Presidente della Camera o dal giudice relatore, trascorso il quale non potranno essere acquisiti al fascicolo, salvo diversa decisione del presidente della camera. Il termine sarà calcolato dalla data certificata dell'invio del documento o, in assenza, dalla data del ricevimento in cancelleria⁵⁴⁹. Invece, per quanto attiene all'esercizio del diritto di presentare osservazioni scritte da parte di terzi al procedimento, l'art. 44 del Regolamento della Corte EDU, per notificare l'avviso al cancelliere, prescrive un termine di dodici settimane a partire dalla data della comunicazione o della notifica al convenuto principale. Termini che possono essere modificati in via eccezionale dal Presidente della Camera. Parimenti, allorché lo stesso ritenga che, per la buona amministrazione della giustizia, sia necessario invitare o autorizzare una Parte contraente a presentare osservazioni scritte o a prendere parte all'udienza, esso potrà procedere in tal senso dopo la notifica del ricorso al convenuto e, anche in questo caso, la richiesta di autorizzazione a tal fine dovrà essere presentata per iscritto entro dodici settimane a decorrere dalla data di comunicazione del ricorso al convenuto principale, a meno che il Presidente della Camera non disponga diversamente.

In relazione alla partecipazione del secondo convenuto, occorre individuare un congruo termine atto a permettere al convenuto principale e al potenziale secondo convenuto (o ai potenziali secondi convenuti) di stabilire la necessità della partecipazione al procedimento pendente. Considerate le richiamate disposizioni, potrebbe essere sufficiente, a tal fine, estendere il medesimo termine di dodici settimane, o un termine comunque non superiore allo stesso, per la richiesta di partecipazione in qualità di convenuto secondario da parte di una Parte contraente o per l'invito del Presidente della Camera a quest'ultima di unirsi al procedimento con detto ruolo.

Più delicata appare, invece, la definizione dei termini entro i quali le Parti possano invertire la loro partecipazione nel procedimento, passando da convenuto principale a convenuto secondario e viceversa. Il Progetto d'Accordo stabilisce soltanto che *«where an application is directed against and notified to both the European Union and one or more of its member States, the status of any respondent may be changed to that of a co-respondent if the conditions in paragraph 2 or paragraph 3 of this article are met»*⁵⁵⁰. La Nota esplicativa, sul punto, si limita a estendere al cambio di *status* quanto già disposto in relazione all'ingresso del convenuto secondario, subordinando la modifica alla decisione della Corte EDU, adottata alla luce della plausibilità delle

⁵⁴⁸ Su tale aspetto si rinvia al paragrafo successivo.

⁵⁴⁹ Si veda l'art. 32 Statuto della Corte EDU.

⁵⁵⁰ Art. 3, paragrafo 4, Progetto d'Accordo d'adesione.

ragioni illustrate dalle Parti, in base ai criteri di cui all'art. 3, paragrafo 2 e 3, del Progetto d'Accordo, senza considerare il merito del ricorso⁵⁵¹.

Rimane da definire sino a che stadio della procedura tale cambio potrà essere validamente richiesto. In particolare, nei casi in cui l'Unione parteciperà in qualità di convenuto secondario, appare utile chiarire se una richiesta del genere sarebbe valida anche in seguito alla pronuncia resa a titolo pregiudiziale dalla Corte di giustizia, nella remota ipotesi in cui dalla sentenza emergesse, indirettamente, che la violazione contestata avrebbe dovuto essere attribuita all'Unione e non agli Stati membri. Questa eventualità, se fosse ammissibile, renderebbe la regolamentazione degli aspetti procedurali del meccanismo del *preliminary reference* e degli effetti delle pronunce rese a tale titolo dalla Corte di giustizia ancora più rilevanti e delicati.

Nel Progetto d'Accordo d'adesione, inoltre, nulla è disposto in ordine alla facoltà di ingresso di secondi convenuti in seguito alla presentazione di un'istanza di rinvio alla Grande Camera, disposto dall'art. 43 Convenzione EDU. Il Regolamento della Corte EDU stabilisce in tre mesi, a decorrere dalla data della pronuncia della Camera, il termine entro il quale le Parti possono rivolgersi alla Grande Camera, alla presenza di una grave questione relativa all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione EDU (e dei Protocolli), o di una grave questione di carattere generale che, ad avviso delle Parti, merita di essere vagliata dalla Grande Camera. Se il collegio di cinque giudici della Grande Camera accoglie l'istanza di rinvio, essa si pronuncerà con una sentenza che potrà rivedere, anche nel merito, la decisione precedentemente adottata da una Camera⁵⁵². Tutto ciò considerato, in linea di principio, non solo sembra ammissibile, ma, talvolta, necessario, ai fini della corretta amministrazione della giustizia, ammettere l'intervento di secondi convenuti, anche qualora essi non avessero preso parte al procedimento dinanzi alla Camera, senza che questo comporti un peggioramento della posizione del ricorrente individuale⁵⁵³.

Tale facoltà dovrà però essere oggetto di opportuna disciplina entro il Regolamento della Corte EDU che, attualmente, prevede soltanto la presentazione di osservazioni scritte dalle Parti entro dodici settimane dalla decisione d'accoglimento della domanda rinvio adottata dal collegio della Grande Camera⁵⁵⁴. Anche in relazione a ciò, potrebbe essere opportuno stabilire la presentazione della richiesta di partecipare come secondo convenuto, o l'invito a partecipare, entro il medesimo termine o entro un termine inferiore.

Per inciso, un altro aspetto tralasciato dal Progetto d'Accordo d'adesione attiene alle misure provvisorie che la Corte EDU può adottare in base all'art. 39 del proprio Regolamento. Queste, richieste dai ricorrenti, vengono concesse dalla Corte EDU, che ne stabilisce la necessità in maniera autonoma, vincolando al rispetto delle stesse le Parti convenute. Di conseguenza, non potranno obbligare il secondo convenuto

⁵⁵¹ Cfr. paragrafo 58 della Nota esplicativa.

⁵⁵² Si veda l'art. 73 Statuto della Corte EDU.

⁵⁵³ In dottrina è stato, invece, sostenuto che al ricorrente dovrebbe essere attribuito una sorta di «potere di veto» in relazione all'ammissione in qualità di secondo convenuto dell'Unione o degli Stati membri. Al riguardo si rinvia a C. LADENBURGER, *Vers l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme*, in 47 *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2011, pp. 20-26, spec. p. 25.

⁵⁵⁴ Si veda l'art. 44, paragrafo 4, lett. a) Statuto della Corte EDU.

potenziale sino a quando non avrà formalmente preso parte al procedimento nell'ambito del quale sono state istituite.

VII d) L'aspetto sostanziale: le condizioni per l'attivazione del modello del co-convenuto

L'aspetto più controverso ma anche interessante del modello del co-convenuto, sinora volontariamente tralasciato, attiene alla definizione delle condizioni cui l'attivazione dello stesso è subordinata, invero, i parametri in base ai quali la Corte EDU deciderà sull'ammissibilità di una richiesta di partecipazione a un procedimento a tale titolo. La questione è particolarmente delicata poiché strettamente correlata al riparto delle competenze tra Stati membri e Unione europea, dunque, all'allocazione della responsabilità per l'eventuale violazione accertata.

Non sorprendentemente, nelle diverse bozze dell'accordo d'adesione che si sono succedute, la disposizione concernente i profili sostanziali dell'attivazione del modello del co-convenuto è stata oggetto di ripetute modifiche. Nella prima versione, redatta dal gruppo informale di negoziatori, erano state inserite due diverse opzioni che giova richiamare per esteso. La prima recita: «In applications notified to one or more member States of the European Union in which an alleged violation of the Convention appears to have a *substantive link with European Union legal acts or measures*, the European Union may, by decision of the Court, be joined to the proceedings as a co-respondent. In applications notified to the European Union, any member State of the latter may, by decision of the Court, be joined to the proceedings as a co-respondent». La seconda, invece, prevedeva che: «In applications which have been notified to the European Union and one or more of its member State(s), or to either of them, and *where a substantive link appears to exist between an alleged violation and legal acts or measures of the European Union*, the Court may consider, and where necessary join to the proceedings either of the High Contracting Parties concerned as a corespondent»⁵⁵⁵. Pur differenziandosi parzialmente tra loro, in entrambe le disposizioni emerge la scelta dei negoziatori di individuare come criterio regolatore del modello del co-convenuto l'esistenza di un *substantive link* tra la violazione contestata e il diritto dell'Unione. Detta definizione appariva interpretabile in maniera sufficientemente ampia così da farvi rientrare ogni legame di natura giuridica esistente tra l'Unione e i suoi Stati membri, senza implicare un'attività interpretativa da parte della Corte EDU in ordine al riparto di competenze tra i soggetti coinvolti.

Tuttavia, già nella successiva versione dell'accordo, il criterio del *substantive link* veniva sostituito con quello che individua nella presenza di un contrasto tra gli obblighi convenzionali e quelli derivanti dal diritto dell'Unione, il presupposto necessario per attivare il modello del co-convenuto. Nella bozza si legge, che «where an application is notified to the European Union or to a member State of the European Union, or to both of them, and *it appears that an act or omission underlying an alleged violation notified could only have been avoided by disregarding an obligation under European Union*

⁵⁵⁵ Si veda l'art. 4, paragrafo 1; CDDH-UE, *6th Working Meeting of the CDDH Informal Working Group on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights (CDDH-UE) with the European Commission - Draft agreement on the accession of the EU to the Convention*, CDDH-UE(2011)04, 18 febbraio 2011.

law, [a High Contracting Party]/[either of the High Contracting Parties] may become a co-respondent to the proceedings by decision of the Court»⁵⁵⁶.

Questo criterio apparve immediatamente meno efficace rispetto al precedente poiché, concretamente, applicabile soltanto agli atti di diritto dell'Unione, da cui la lamentata violazione sarebbe derivata, che non lasciano allo Stato membro alcun margine d'autonomia nella fase attuativa, dunque, in situazioni assimilabili a quella relativa al caso *Bosphorus*. Inoltre, il criterio così elaborato non appariva neppure idoneo a preservare l'autonomia del diritto dell'Unione, stante la necessità della Corte EDU di procedere, caso per caso, a un'interpretazione dello stesso, al fine di valutare la sussistenza o meno di una discrezionalità attuativa in capo allo Stato convenuto, atta a permettergli di evitare la violazione contestata della Convenzione EDU⁵⁵⁷.

Così, già nella terza versione della bozza d'accordo, veniva introdotto un diverso criterio che, con qualche precisazione, sarà quello infine accolto nel Progetto d'Accordo d'adesione definito. In detta versione, si legge che «where an application is directed against one or more member States of the European Union, the European Union may become a co-respondent to the proceedings in respect of an alleged violation notified by the Court *if it appears* that such allegation calls into question the *compatibility* with the Convention rights at issue of a provision of European Union law»⁵⁵⁸. Mentre, «where an application is directed against the European Union, the European Union member States may become co-respondents to the proceedings in respect of an alleged violation notified by the Court *if it appears* that such allegation calls into question the *compatibility* with the Convention rights at issue of a provision of the Treaty on European Union, the Treaty on the Functioning of the European Union or any other provision having the same legal value pursuant to those instruments»⁵⁵⁹.

Il verbo *to appear*, in modo simile all'espressione *substantive link*, indica che il ruolo esercitato dalla Corte EDU dovrà essere del tutto marginale, dovendo essa limitarsi ad

⁵⁵⁶ Si veda l'art. 4, paragrafo 1; CDDH-UE, 6th Working Meeting of the CDDH Informal Working Group on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights (CDDH-UE) with the European Commission – Meeting Report, CDDH-UE(2011)06, 18 marzo 2011.

⁵⁵⁷ Si è già visto come, nel parere 1/91, la Corte di giustizia dell'UE abbia escluso la compatibilità con i Trattati di un accordo che attribuisce a un organo giurisdizionale esterno simili prerogative. Si veda, Corte di giustizia dell'UE, *Parere 1/91, cit.*, punto 35.

⁵⁵⁸ Si noti che tale disposizione non si discosta dalla forma di responsabilità c.d. derivata, riconosciuta dal diritto internazionale e inclusa dall'ILC all'art. 17, comma 1, della *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*, che recita: «An international organization incurs international responsibility if it circumvents one of its international obligations by adopting a decision binding member States or international organizations to commit an act that would be internationally wrongful if committed by the former organization».

⁵⁵⁹ Si veda l'art. 4, paragrafi 2 e 3; CDDH-EU, 7th Working Meeting of the CDDH Informal Working Group on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights (CDDH-UE) with the European Commission – Meeting Report, CDDH-UE(2011)10, 16 maggio 2011.

Detta disposizione si ispira chiaramente al c.d. paradigma *Matthews* elaborato della Corte EDU e corrisponde all'art. 61 della *Draft Articles of Responsibility of International Organizations*, in base al quale «A State member of an international organization incurs international responsibility if, by taking advantage of the fact that the organization has competence in relation to the subject-matter of one of the State's international obligations, it circumvents that obligation by causing the organization to commit an act that, if committed by the State, would have constituted a breach of the obligation».

accettare la richiesta, laddove sia *prima facie* ammissibile, senza effettuare un'analisi approfondita della situazione che ha dato origine al ricorso. In sostanza, per la Corte EDU dovrebbero essere sufficienti, al fine di soddisfare le condizioni disposte per l'attivazione del modello del co-convenuto, le motivazioni portate dal co-convenuto potenziale nella sua richiesta di partecipazione, mentre, l'esistenza di un contrasto tra obblighi in capo allo Stato membro non sarà più una condizione necessaria.

Nel Progetto d'Accordo d'adesione adottato dai negoziatori, la disposizione ivi descritta è stata oggetto di un'ulteriore modifica che l'ha resa una sorta di compromesso tra la prima e la seconda versione: alla formula contenuta nella terza versione relativa alla partecipazione dell'Unione come secondo convenuto, infatti, alle disposizioni richiamate, è stato aggiunto il seguente enunciato: «*notably* where that violation could have been avoided *only by disregarding* an obligation under European Union law». Parimenti, alla formula concernente la partecipazione di uno o più Stati membri dell'Unione, segue: «*notably* where that violation could have been avoided *only by disregarding* an obligation under those instruments». Queste due disposizioni reinseriscono la questione dell'esistenza di un contrasto tra obblighi in capo allo Stato membro (quindi, in situazioni assimilabili a quella del caso *Bosphorus*) o in capo all'Unione europea (in situazioni quali quella relativa al caso *Matthews*).

Invero, l'avverbio *notably*, inserito all'inizio della clausola, lascia intendere che l'esistenza del contrasto tra obblighi sia soltanto una delle eventualità che potrebbe innescare il modello del co-convenuto. A sostegno di questa interpretazione concorre anche la Nota esplicativa, nella quale viene chiarito che il modello del co-convenuto può trovare applicazione, per esempio, nel caso di contrasto tra obblighi normativi. I negoziatori, tra parentesi, hanno specificato che rientra in tale situazione il caso degli atti di diritto dell'Unione, quali i regolamenti, che non lasciano alcun margine di discrezionalità attuativa allo Stato membro.

In essa è stato inserito, altresì, un riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia in relazione all'applicazione del modello del co-convenuto: al paragrafo 47 si legge che, al fine di definire se le condizioni richieste per l'attivazione dello stesso sono soddisfatte, le norme di diritto dell'Unione in questione dovranno essere interpretate nel modo in cui lo sono dalle Corti competenti⁵⁶⁰.

In dottrina⁵⁶¹, è stato notato che le disposizioni del Progetto dell'Accordo d'adesione relative alle clausole d'attivazione del co-convenuto, nonostante le precisazioni poc'anzi richiamate, potrebbero risultare non compatibili con il precetto di preservare l'autonomia del diritto dell'Unione. Queste potrebbero offrire alla Corte EDU la facoltà di non limitarsi a una valutazione *prima facie* circa la plausibilità della richiesta di partecipazione, ma di procedere con una valutazione in ordine all'esistenza, nell'atto di

⁵⁶⁰ «In order to identify cases involving EU law suitable for applying the co-respondent mechanism, two tests are set out in Article 3, paragraphs 2 and 3, of the Accession Agreement. *These tests would apply taking account of provisions of EU law as interpreted by the competent courts*», Paragrafo 47 della Nota esplicativa.

⁵⁶¹ Così P. GRAGL, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, cit., p. 162 e ss.; J.P. JACQUÉ, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, in 48 *Common Market Law Review*, 2011, p. 1016. Diversamente, J. CORTES, *Sur l'adhésion à la CEDH et la sauvegarde de l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union dans l'identification du défendeur pertinent: le mécanisme du codéfendeur*, in *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 4/2011, p. 649 e ss.

diritto dell'Unione in questione, di un obbligo nei confronti dello Stato membro convenuto ad agire in violazione della Convenzione EDU. Ciò si tradurrebbe ancora una volta in un'interpretazione del diritto dell'Unione atta a incidere sulla divisione di competenze tra Stati membri e Unione, quindi, incompatibile con i Trattati UE e FUE⁵⁶².

Il senso da attribuire all'ultima frase delle due clausole di attivazione del modello del co-convenuto sembra essere, invece, quello del «caso tipico» al verificarsi del quale dovrebbe esservi una pressoché automatica partecipazione dell'altra Parte coinvolta nel caso, quindi, non come una disposizione atta ad attribuire alla Corte EDU un potere interpretativo del diritto dell'Unione. Tuttavia, le criticità esposte dall'attenta dottrina appaiono tutt'altro che prive di fondamento e meritevoli di attenta considerazione, in vista del parere della Corte di giustizia.

Infatti, il riferimento alla giurisprudenza di quest'ultima contenuto nella Nota esplicativa, potrebbe non essere considerato sufficiente al fine di preservare l'autonomia del diritto dell'Unione: nel parere 1/91, ad esempio, benché le prerogative attribuite alla Corte SEE dal Progetto d'Accordo fossero differenti, la Corte di giustizia stabilì che, nonostante una disposizione del Progetto d'Accordo istitutivo dello Spazio EE obbligasse la Corte SEE a interpretare le norme dell'accordo alla luce della pertinente giurisprudenza anteriore alla data di sottoscrizione dell'accordo, l'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario appariva comunque in pericolo, in ragione della clausola temporale che avrebbe lasciato libera la Corte SEE dalle interpretazioni della Corte di giustizia successive all'entrata in vigore dell'Accordo SEE⁵⁶³.

La Nota esplicativa allegata al Progetto d'Accordo d'adesione, invero, non contiene riferimenti temporali in ordine alla considerazione della giurisprudenza da parte della Corte EDU, tuttavia, non appearing dotata di valore vincolante, potrebbe rendere l'assicurazione in essa contenuta non sufficiente al fine di tutelare l'autonomia del diritto dell'Unione.

Se la disposizione concernente la decisione della Corte EDU in ordine all'ammissione del convenuto secondario fosse interpretata come attributiva di autonomi poteri alla stessa, le conseguenze prodotte sui ricorsi pendenti inciderebbero anche nel merito degli stessi. Si consideri, a titolo d'esempio, ancora una volta il caso *M.S.S.*: nella sentenza emessa dalla Corte EDU si legge che la violazione della Convenzione EDU da parte del Belgio avrebbe potuto essere evitata se lo stesso avesse correttamente interpretato e applicato le rilevanti disposizioni del Regolamento c.d. "Dublino II", che non implicavano un obbligo in contrasto con quelli di natura convenzionale. Ad adesione avvenuta, in un caso analogo a questo, la richiesta di partecipazione dell'Unione in qualità di co-convenuto, se la Corte EDU interpretasse la clausola di attivazione del modello nel senso poc'anzi indicato, potrebbe rigettare la richiesta di partecipazione poiché la violazione non sarebbe derivata dall'atto dell'Unione. Invece, se la Corte EDU, come dovrebbe, si limitasse ad accertare *prima facie* la plausibilità della richiesta, senza procedere a un esame nel merito, necessario per sviluppare considerazioni quali quelle

⁵⁶² La medesima problematica, ancorché non esplicitata, attiene al caso inverso in cui convenuto principale fosse l'Unione e potenziali convenuti secondari gli Stati membri. Tuttavia, considerato il funzionamento dell'Unione, l'ipotesi più frequente, e pertanto considerata con maggiore attenzione, riguarderà gli Stati membri come convenuti principali e l'Unione come convenuta secondaria.

⁵⁶³ Si veda Corte di giustizia dell'UE, Parere 1/91, 14 dicembre 1991, in *Racc.* p. I-6079, punto 44.

su esposte, sarebbe poi la Corte di giustizia, intervenendo in seguito a una eventuale richiesta di *preliminary reference*⁵⁶⁴, a fornire la corretta interpretazione dello stesso e, indirettamente, stabilire l'esatta ripartizione della responsabilità tra Unione e Stato membro.

Il Progetto d'Accordo d'adesione, infatti, ammette la facoltà in capo al convenuto principale e al convenuto secondario di presentare congiuntamente alla Corte EDU una dichiarazione in cui dimostrino la non sussistenza (o l'essere venuta meno la sussistenza) dei requisiti necessari per mantenere attiva la partecipazione di una Parte in qualità di co-convenuta, chiedendo, quindi, alla Corte EDU di porre fine ad essa con decisione⁵⁶⁵. Diversamente, le Parti saranno dichiarate congiuntamente responsabili per la violazione della Convenzione EDU eventualmente accertata.

VII. e) Gli effetti dell'applicazione del modello del co-convenuto sull'allocazione della responsabilità per le violazioni della Convenzione EDU nelle sentenze della Corte EDU

L'accertamento della responsabilità per la violazione della Convenzione EDU da parte della Corte EDU è un aspetto che si ricollega nuovamente alla questione del riparto delle competenze tra Stati membri e Unione, quindi, con l'autonomia del diritto di quest'ultima.

Con il modello del co-convenuto (seppur con i punti di debolezza individuati), il Progetto d'Accordo d'adesione delinea, al fine di evitare che sia la Corte EDU a pronunciarsi circa la distribuzione della responsabilità, una procedura in cui i ricorsi dovranno essere rivolti contro la Parte che concretamente ha posto in essere la presunta violazione della Convenzione EDU, mentre, la Parte che parteciperà a titolo di co-convenuto sarà quella che ha fornito la base giuridica da cui è conseguita l'azione del convenuto principale in contrasto con la Convenzione EDU⁵⁶⁶. Così elaborato, il modello non dovrebbe pregiudicare la definizione delle competenze tra Stati membri ed Unione ed appare in linea, sia con il diritto internazionale generale, sia con la precedente giurisprudenza rilevante della Corte EDU.

Tuttavia, la questione potrebbe ripresentarsi al termine della procedura dinanzi alla Corte EDU, nella sentenza accertante l'esistenza di una violazione della Convenzione EDU. In relazione a ciò, l'art. 3, paragrafo 7 del Progetto d'Accordo d'adesione stabilisce che le Parti convenute (principale e co-convenuto) saranno dichiarate congiuntamente responsabili per le violazioni accertate, escludendo, quindi, un intervento interpretativo della Corte EDU in ordine al riparto delle responsabilità e, dunque, delle competenze tra Stati membri ed Unione.

Tuttavia, di seguito, la disposizione recita che la Corte EDU, sulla base delle ragioni portate dal convenuto principale e dal co-convenuto, sentito il parere del ricorrente, può decidere di accollare la responsabilità soltanto ad una delle Parti convenute. La Nota esplicativa chiarisce che *normalmente* la responsabilità delle Parti sarà congiunta ma che non è escluso, nel rispetto delle condizioni suddette, che la Corte EDU possa

⁵⁶⁴ Sul punto si rinvia al paragrafo seguente.

⁵⁶⁵ Si veda il paragrafo 59 della Nota esplicativa, *cit.*

⁵⁶⁶ Sul punto si riveda il paragrafo IV.

procedere diversamente.

Questa scelta potrebbe non essere considerata compatibile con il precetto del mantenimento dell'autonomia del diritto dell'Unione poiché presenta le medesime criticità riscontratesi nella definizione dei criteri per accertare il soggetto contro cui muovere il ricorso, nelle ipotesi che prevedevano l'intervento della Corte EDU. Ancorché inopportuno da un punto di vista di politica giudiziaria e, invero, privo di apprezzabili ragioni, la Corte EDU potrebbe discostarsi dalle indicazioni giunte in merito dalle Parti, non potendo essere ad esse vincolata. Tuttavia, sembra plausibile attendersi che la Corte EDU, laddove il Progetto d'Accordo entrasse in vigore nella forma qui esaminata, si limiterà a dichiarare congiuntamente responsabili le Parti, salvo un'esplicita richiesta delle stesse di procedere diversamente. Inoltre, stante la possibilità di invertire la partecipazione delle Parti da convenuto principale a co-convenuto e la facoltà di porre fine alla partecipazione di quest'ultimo nel corso del procedimento, la necessità delle Parti di chiedere una diversa allocazione della responsabilità a conclusione del procedimento, appare come un'eventualità di carattere residuale⁵⁶⁷.

Nella Nota esplicativa, i negoziatori, comprendendo che questa previsione potrebbe risultare incompatibile con l'autonomia del diritto dell'Unione, per escludere la rilevanza concreta del pericolo paventato, spostano l'attenzione su un aspetto fondamentale sino ad ora tralasciato: gli effetti delle sentenze rese dalla Corte EDU⁵⁶⁸. Principalmente si tratta di sentenze dichiarative⁵⁶⁹, attraverso le quali la Corte EDU accerta l'esistenza di una violazione della Convenzione EDU e dispone, eventualmente, in base all'art. 41 della stessa, un'equa soddisfazione in solido a favore della vittima, qualora non sia più possibile, per effetto della violazione, ristabilire lo *status quo ante*. La Corte EDU non ha il potere di emettere decisioni produttive di effetti sulla validità dell'atto o della misura da cui la violazione della Convenzione EDU deriva che, nell'ambito dell'ordinamento giuridico cui appartengono, rimangono pienamente produttive dei propri effetti. Parimenti, la Corte EDU non si pronuncerà in ordine alla validità della base giuridica dell'atto, della misura o dell'omissione che ha costituito

⁵⁶⁷ Ancorché di carattere residuale, al fine di valutare in modo compiuto la compatibilità della disposizione introdotta nel Progetto d'Accordo d'adesione con i Trattati, occorre considerarne le conseguenze che praticamente potrebbero verificarsi. Ad esempio, con riferimento ai ricorsi inter-parti tra uno Stato membro e l'Unione, aventi ad oggetto un'omissione dell'Unione ad adottare atti di diritto derivato, potrebbero sorgere delle criticità in ordine al mantenimento dell'autonomia del diritto dell'Unione. Al riguardo si vedano i rilievi sviluppati al Capitolo V, paragrafo VI c).

⁵⁶⁸ «*Apportioning responsibility separately to the respondent and the co-respondent(s) on any other basis would entail the risk that the Court would assess the distribution of competences between the EU and its member States. It should also be recalled that the Court in its judgments rules on whether there has been a violation of the Convention and not on the validity of an act of a High Contracting Party or of the legal provisions underlying the act or omission that was the subject of the complaint*». Paragrafo 62 della Nota esplicativa, *cit*.

⁵⁶⁹ Oltre alle più rilevanti sentenze di accertamento, nella Convenzione EDU e nel Regolamento della Corte EDU sono previste altre tipologie di sentenze, effettivamente adottate nella prassi dalla Corte EDU, quali: le sentenze interpretative di cui all'art. 79 del Regolamento della Corte EDU, tra le quali va inserita altresì quella prevista all'art. 46, comma 3, Convenzione EDU; le sentenze di riesame adottate dalla Grande Camera contemplata all'art. 43 Convenzione EDU; le pronunce di radiazione dal ruolo di cui agli artt. 37 e 39 Convenzione EDU; le sentenze sull'esecuzione di una propria sentenza previste al comma 4, dell'art. 46 Convenzione EDU e, infine, le c.d. sentenze «pilota» di cui si dirà in seguito.

oggetto del ricorso.

In relazione all'aspetto degli effetti delle sentenze, quindi, il timore per la lesione dell'autonomia del diritto dell'Unione non appare pienamente giustificabile⁵⁷⁰, mentre, rimane controversa la compatibilità di decisioni attestanti la responsabilità della violazione a una delle Parti convenute, adottate in virtù di autonome interpretazioni del diritto dell'Unione in questione.

Invece, un problema di compatibilità con i Trattati UE e FUE per via degli effetti prodotti dalle decisioni assunte dalla Corte EDU potrebbe presentarsi nel caso in cui essa si pronunciasse con una c.d. «sentenza pilota»⁵⁷¹ Disciplinata all'art. 61 del Regolamento della Corte EDU come emendato nel 2011, questo tipo di sentenza⁵⁷², adottata nel rispetto di una procedura delineata in via di prassi dalla Corte EDU⁵⁷³, può essere adottata quando i fatti all'origine di un ricorso pendente dinanzi ad essa rivelino l'esistenza di un problema strutturale o sistemico, o di un'altra disfunzione simile, nell'ordinamento della Parte contraente convenuta, che ha dato luogo (o potrebbe dare luogo) alla presentazione di molti altri ricorsi analoghi, c.d. ricorsi ripetitivi.

Onde evitare che da essi derivino ulteriori rallentamenti dei lavori della Corte EDU e al fine di assistere gli Stati contraenti nell'applicazione della Convenzione EDU, nelle sentenze pilota la Corte EDU indica la natura del problema individuato e il tipo di misure riparatorie che la Parte contraente interessata dovrà adottare a livello interno in esecuzione del dispositivo della sentenza. Nella prassi, il problema strutturale è stato individuato sia in disposizioni di leggi che in disfunzioni dei sistemi interni, spesso, di quelli giurisdizionali. Al fine di terminare la violazione della Convenzione EDU da ciò derivanti, la Corte EDU ha disposto nei confronti dello Stato convenuto il dovere di adottare atti legislativi e amministrativi volti a assicurare la riparazione del diritto

⁵⁷⁰ Sono concordi nel sostenere l'impossibilità delle sentenze della Corte EDU a intaccare l'autonomia del diritto dell'Unione: T. LOCK, *Walking on a tightrope: the Draft ECHR Accession Agreement and the autonomy of the EU Legal Order*, in 48 *Common Market Law Review*, 2011, pp.1025-1054, p. 1035; A. TORRES PÉREZ, *Too many voices?*, *cit.*, p. 569.

⁵⁷¹ La mancata considerazione nelle bozze d'accordo della compatibilità tra l'autonomia del diritto dell'Unione e le sentenze pilota è stata rilevata in termini problematici da P. IVALDI, C. TUO, *Diritti fondamentali e Diritto internazionale privato dell'Unione europea nella prospettiva dell'adesione alla CEDU*, in *Rivista di diritto internazionale e processuale*, 1/2012, pp. 7-36, spec. pp. 25-26.

⁵⁷² In argomento si vedano, tra gli altri: A. GARDINO, *Stati e Corte europea di Strasburgo nel sistema di protezione dei diritti dell'uomo. Profili processuali*, Giuffrè Editore, Milano, 2005, p. 113 e ss.; B. NASCIMBENE, *Violazione "strutturale", violazione "grave" ed esigenze interpretative della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2006, pp. 645-656; F. SUDRE, *L'effectivité des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2008, pp. 917-947; V. ZAGREBELSKY, *I mutamenti legislativi o regolamentari e di prassi amministrative volti ad impedire il riprodursi della violazione*, in U. LA ROCCA (a cura di), *La Corte europea dei diritti dell'uomo e l'esecuzione delle sentenze*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2003, pp. 108-117; V. ZAGREBELSKY, *Violazioni strutturali e Convenzione europea dei diritti umani: interrogativi a proposito di Broniowski*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, p. 17 e ss.

⁵⁷³ La procedura si discosta parzialmente da quella ordinaria. Nel corso dei lavori preparatori per la stesura del Protocollo 14, la Corte EDU aveva proposto l'inserimento di una disposizione dedicata alla procedura e sentenza pilota che non è poi confluita nel testo definitivo del Protocollo. Cfr. Consiglio d'Europa, *Position Paper on Proposals for Reform of the ECHR and other Measures as Set Out in the Report of the Steering Committee for Human Rights of 4 April 2004, adopted by the Court on 12 September 2003*, (CDDH-GDR(2003)024), paragrafi 43-46.

lesionato, ponendo fine al problema strutturale individuato. In seguito, è accaduto che gli Stati parte abbiano adottato emendamenti alle leggi nazionali in violazione con la Convenzione EDU, sia nei casi in cui il problema strutturale era stato individuato in una legge, sia quando la criticità era conseguenza di un deficit strutturale a livello sistemico. Tutto ciò considerato, appare ravvisabile un problema di compatibilità tra il principio dell'autonomia del diritto dell'Unione e una sentenza pilota pronunciata contro l'Unione europea. Tuttavia, preme ricordare che l'applicazione della procedura della sentenza pilota, pur potendo essere anche applicata d'ufficio dalla Corte EDU, è preceduta da un confronto con le Parti del ricorso che comunicheranno ad essa il loro parere circa la sussistenza dei requisiti per procedere con detta tipologia di decisione. Inoltre, considerata la prassi applicativa sino ad ora sviluppatasi, appare piuttosto remota la possibilità che si integrino le previsioni necessarie per procedere con una sentenza pilota nei confronti dell'Unione. Ciononostante, ai fini della positiva conclusione del processo d'adesione, in sede di negoziato si sarebbe potuta vagliare l'opportunità di introdurre una clausola *ad hoc* concernente l'applicabilità di questa procedura nei confronti dell'Unione.

Infine, in relazione all'esecuzione delle sentenze, considerando per certa l'astensione della Corte EDU a procedere all'allocazione della responsabilità tra Unione e Stato/Stati convenuti, si rende necessaria l'adozione di ulteriori disposizioni di natura interna riguardanti questo aspetto e, altresì, gli eventuali rimedi azionabili nei confronti della Parte che si presentasse inadempiente. Giova ricordare sin d'ora che in base all'art. 46 Convenzione EDU, le Parti contraenti devono conformarsi alle sentenze definitive della Corte EDU⁵⁷⁴. Il controllo dell'esecuzione è affidato al Comitato dei Ministri, il quale, laddove riscontrasse la volontà di una Parte di non conformarsi a una sentenza definitiva, potrà, dopo averla messa in mora, decidere di adire nuovamente la Corte EDU sulla questione dell'inadempimento degli obblighi assunti⁵⁷⁵. Considerando che la responsabilità congiunta tra convenuto principale e convenuto secondario non verrebbe meno in situazioni del genere, sarà utile individuare a livello interno i corretti strumenti per evitare che le conseguenze di procedimenti azionati per mancata esecuzione di una sentenza non ricadano sulla Parte, convenuto principale o secondario, che di fatto non è responsabile per l'inadempienza accertata.

Al fine di procedere a una valutazione complessiva degli adattamenti introdotti al sistema della Convenzione EDU in funzione alle specificità dell'Unione, occorre, a questo punto dell'analisi, soffermarsi sul secondo elemento procedurale introdotto dal Progetto d'Accordo d'adesione, relativo al coinvolgimento della Corte di giustizia, la cui *ratio* è, ancora una volta, quella di mantenere intatta l'autonomia del diritto dell'Unione.

VIII. La formalizzazione del rapporto tra Corte EDU e Corte di giustizia: il *preliminary reference*

⁵⁷⁴ Riguardo all'analisi degli aspetti «interni» dell'esecuzione delle sentenze si rinvia al Capitolo V, paragrafo VII.

⁵⁷⁵ Sul punto si rinvia al paragrafo X. *b*).

La definizione del rapporto tra la Corte EDU e la Corte di giustizia emerse già nei lavori preparatori del Trattato sulla CPE, nell'ambito dei quali si paventava la necessità di definire un meccanismo di coordinamento tra i due organi giurisdizionali al fine di scongiurare il pericolo di interpretazioni della Convenzione EDU contrastanti atte a mettere in difficoltà gli Stati membri di entrambi i sistemi allora a un livello di sviluppo embrionale. Anche la Commissione europea, nel Memorandum del 1979, considerava la necessità di individuare una soluzione atta a permettere alla Corte di giustizia di mantenere il suo ruolo di custode della corretta interpretazione del Trattato. A tal fine, si ricorderà, essa paventava la possibilità, nell'ambito dei ricorsi dinanzi alla Corte EDU aventi ad oggetto atti di diritto dell'Unione sui quali la Corte di giustizia non si fosse ancora pronunciata, di istituire la richiesta di un parere in merito alla stessa da trasmettere alla Corte EDU. Come si vedrà di seguito, la soluzione accolta dai negoziatori è molto simile a quest'ultima e rappresenta, insieme al modello del co-convenuto, la seconda rilevante modifica procedurale apportata al sistema di ricorsi dinanzi alla Corte EDU quando sarà coinvolta l'Unione.

La ragione sottesa all'introduzione di questo strumento di collegamento tra le due istituzioni giudiziarie europee risiede, ancora una volta, nell'esigenza di non intaccare l'autonomia del diritto dell'Unione, preservando il ruolo della Corte di giustizia di garante della corretta interpretazione e applicazione dei Trattati⁵⁷⁶. I negoziatori, inoltre, ne evidenziano la necessità al fine di assicurare il principio di sussidiarietà, su cui si fonda il sistema della Convenzione EDU. Infine, appare significativo sottolineare che dall'introduzione del *preliminary reference* dovrebbe risultarne rafforzata proprio la cooperazione tra le due Corti europee⁵⁷⁷.

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'inserimento del meccanismo è stato proposto dall'*ex* giudice della Corte di giustizia Timmermans⁵⁷⁸ e adottato dai Presidenti delle due Corti nel Comunicato congiunto reso nel gennaio 2011⁵⁷⁹. In esso, il

⁵⁷⁶ Al riguardo, nel Documento di riflessione della Corte di giustizia relativo all'adesione, si legge che, al fine di preservare le caratteristiche del sistema giurisdizionale dell'Unione, «occorre evitare che a Corte europea dei diritti dell'Uomo sia indotta a statuire sulla conformità con la Convenzione di un atto dell'Unione senza che la Corte di giustizia abbia potuto previamente pronunciarsi in via definitiva al riguardo». Si vedano i punti 9, 11 e 12 del *Documento di riflessione della Corte di giustizia dell'Unione europea su taluni aspetti dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, cit..

⁵⁷⁷ Secondo T. Lock, che si è espresso in termini molto critici in merito al meccanismo di raccordo tra le Corti europee, questo strumento rappresenterebbe un mezzo atto a permettere di rimediare alla violazione contestata direttamente alla Corte di giustizia, alleggerendo così i lavori della Corte EDU. Cfr. T. LOCK, *End of an Epic? The Draft Agreement on the EU's Accession to the ECHR*, in *Yearbook of European Law*, 2012, pp. 162-197

⁵⁷⁸ C. TIMMERMANS, *L'adhésion the l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme*, intervento durante la seduta della Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo, 18 marzo 2010, reperibile al sito <http://www.europarl.europa.eu>, [data ultima consultazione 5 febbraio 2014]. Nello stesso senso si veda C. TIMMERMANS, *The Relationship between the European Court of Justice and the European Court of Human Rights*, in A. ARNULL, (Eds.), *A Constitutional Order of States?*, Hart Publishing, Oxford, 2011, p. 159.

⁵⁷⁹ Si veda la *Joint Communication from Presidents Costa and Skouris*, consultabile sul sito http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-02/cedh_cjue_english.pdf, [data ultima consultazione 5 febbraio 2014]. Il Parlamento europeo, invece, nella *Risoluzione sugli aspetti istituzionali dell'adesione dell'UE alla CEDU* del 19 maggio 2010, si era espresso contrario alla formalizzazione delle relazioni tra Corte di giustizia e Corte EDU, sia attraverso l'introduzione di

Presidente Costa e il Presidente Skouris, chiedendo di delineare un rapporto tra le rispettive Corti improntato al principio di sussidiarietà, hanno sostenuto la necessità di adottare una procedura flessibile atta ad assicurare alla Corte di giustizia di pronunciarsi prima che la Corte EDU avesse statuito a livello esterno. Secondo i due Presidenti, detta procedura avrebbe dovuto tenere conto delle specifiche caratteristiche del controllo giurisdizionale esercitato dalle due Corti e avrebbe dovuto essere realizzabile senza apportare modifiche alla Convenzione EDU.

Discusso in sede negoziale, lo strumento del rinvio pregiudiziale è previsto all'art. 3, paragrafo 6, del Progetto dell'Accordo d'adesione. Esso dispone che nei procedimenti in cui l'Unione europea parteciperà a titolo di co-convenuto, se la Corte di giustizia non ha avuto l'opportunità di pronunciarsi precedentemente in ordine alla compatibilità di una disposizione di diritto dell'Unione con gli *standard* di tutela definiti nella Convenzione EDU e nei Protocolli cui l'Unione ha aderito, ad essa verrà lasciato il tempo necessario affinché possa esaminare tempestivamente la questione⁵⁸⁰.

Così delineata, la procedura di collegamento con la Corte di giustizia ha sollevato vari rilievi critici sotto diversi profili: *i*) la regolamentazione del meccanismo si presenta tecnicamente molto complessa e ancora da definire nel quadro di un accordo interno tra Unione e Stati membri; *ii*) rispetto al funzionamento del sistema di tutela del Consiglio d'Europa, emerge come il meccanismo di collegamento con la Corte di giustizia possa risultare svantaggioso sotto il profilo della politica giudiziaria, potendo depotenziare il ruolo e la credibilità della Corte EDU. Il rinvio pregiudiziale è percepito da più parti come una sorta di privilegio procedurale riservato esclusivamente all'Unione, che non trova paragoni con la posizione delle altre Parti del Consiglio d'Europa, inclusi gli Stati membri dell'Unione stessa⁵⁸¹, che lo rende potenzialmente in contrasto proprio con lo stesso principio di sussidiarietà⁵⁸²; *iii*) in relazione alla

una procedura pregiudiziale dinanzi a quest'ultima, che attraverso l'istituzione di un panel incaricato di prendere una decisione qualora uno dei due tribunali prevede di adottare un'interpretazione della CEDU diversa dall'interpretazione adottata dall'altro. Cfr. punto 15 *Risoluzione sugli aspetti istituzionali dell'adesione dell'UE alla CEDU*, cit.

⁵⁸⁰ «*In proceedings to which the European Union is a co-respondent, if the Court of Justice of the European Union has not yet assessed the compatibility with the rights at issue defined in the Convention or in the protocols to which the European Union has acceded of the provision of European Union law as under paragraph 2 of this article, sufficient time shall be afforded for the Court of Justice of the European Union to make such an assessment, and thereafter for the parties to make observations to the Court. The European Union shall ensure that such assessment is made quickly so that the proceedings before the Court are not unduly delayed. The provisions of this paragraph shall not affect the powers of the Court*». Art. 3, paragrafo 6, Progetto d'Accordo d'adesione. Come notato da P. Gragl, la disposizione dovrebbe rilevare in tre sensi: *i*) dovrebbe assicurare alla Corte di giustizia la possibilità di pronunciarsi al verificarsi delle condizioni stabilite; *ii*) dovrebbe imporre alla Corte di giustizia di pronunciarsi in tempi rapidi; *iii*) dovrebbe lasciare intatti i poteri della Corte EDU. Si veda P. CRAIG, *EU Accession to the ECHR: Competence, Procedure and Substance*, in 36 *Fordham International Law Journal*, 2013, pp. 1114-1150, spec. p. 1026.

⁵⁸¹ Molti studiosi hanno avanzato queste critiche. Tra essi si vedano: T. LOCK, *Walking on a tightrope*, cit., p.1047 e ss.; J.P. JACQUE, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, in 48 *Common Market Law Review*, 2011, pp. 995-1023, spec. pp. 1003-1005; A. POTTEAU, *Quelle adhésion de l'Union européenne à la CEDH pour quel niveau de protection des droits et de l'autonomie de l'ordre juridique de l'UE?*, cit., p. 82-87.

⁵⁸² Il gruppo di Stati c.d. NEUMS ha dichiarato che il *preliminary reference* potrebbe costituire un

posizione del ricorrente, il meccanismo solleva diverse criticità in ragione della complessa procedura e, in primo luogo, dell'allungamento dei tempi processuali. Invero, talune osservazioni critiche potrebbero essere avanzate anche in relazione alla diversa posizione in cui si troverebbe il ricorrente individuale che agisce contro uno Stato terzo rispetto a quello che agisce contro l'Unione o contro uno o più Stati membri della stessa. In quest'ultima ipotesi, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, al ricorrente è richiesto soltanto di esperire i rimedi prefigurati dall'ordinamento giuridico dello Stato membro convenuto. Tuttavia, al verificarsi delle condizioni di cui all'art. 3, paragrafo 2, del Progetto d'Accordo, al procedimento potrebbe unirsi altresì l'Unione e, in quel caso, nel rispetto di quanto disposto all'art. 3, paragrafo 6 del Progetto d'Accordo, al ricorrente che non ha avuto modo di accedere indirettamente alla Corte di giustizia nell'ambito della procedura interna, è offerta la possibilità di accedervi indirettamente attraverso il *preliminary reference*. Questa eventualità potrebbe essere considerata come un privilegio procedurale anche nei confronti del ricorrente che agisce contro lo Stato membro dell'Unione, rispetto al soggetto che ricorre contro l'Unione o uno Stato terzo. In queste ultime ipotesi egli non potrà godere della possibilità di accedere indirettamente alla Corte di giustizia, né alla Corte costituzionale dello Stato terzo convenuto, a prescindere dalla facoltà o meno in capo al singolo di accedere direttamente o indirettamente ad esse nell'ambito del sistema giurisdizionale interno⁵⁸³. Al fine di evitare che l'uso dello strumento possa tradursi in tale disparità tra le Parti ricorrenti, è necessario identificare precisamente le condizioni in virtù delle quali questo potrà essere attivato; iv) infine, il *preliminary reference* solleva dubbi proprio in relazione alla sua compatibilità con l'autonomia del diritto dell'Unione, che lo stesso mira a preservare, e alla sua effettiva necessità.

Al fine di valutare complessivamente la bontà del meccanismo del rinvio preliminare e il fondamento delle problematiche sinora soltanto accennate è indispensabile analizzare dettagliatamente la parte del Progetto d'Accordo d'adesione a esso dedicata, considerando, in particolare: le condizioni per procedere al rinvio, gli aspetti procedurali e gli effetti della pronuncia resa a tale titolo dalla Corte di giustizia.

privilegio per talune Parti contraenti e che l'effetto delle pronunce rese dalla Corte di giustizia sulla Corte EDU non dovrebbero essere sottostimate. Gli stessi Stati, che forse avrebbero preferito l'estensione di tale meccanismo di raccordo anche alle proprie Corti costituzionali, hanno altresì sostenuto che la natura sussidiaria propria del sistema di tutela stabilito dalla Convenzione EDU dovrebbe permettere a ogni persona che ritiene di aver subito una lesione di un diritto garantito dalla Convenzione di disporre di un rimedio effettivo dinanzi alla Corte interna atto a riparare adeguatamente la violazione accertata. Cfr. CDDH, *Common paper of Andorra, Armenia, Azerbaijan, Bosnia-Herzegovina, Iceland, Lichtenstein, Monaco, Monaco, Montenegro, Norway, Serbia, Switzerland, Russian Federation, Turkey and Ukraine on major concerns regarding the Draft revised Agreement on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, 21 gennaio 2013, 47+1(2013)003, punto 13.

⁵⁸³ Il sistema giurisdizionale italiano, ad esempio, non prevede alcun tipo di ricorso diretto alla Corte costituzionale e il rinvio incidentale da parte del giudice *a quo* è disposto da esso in maniera autonoma nel rispetto di diverse condizioni di carattere formale e sostanziale. Al riguardo si vedano i rilievi critici di A. TORRES PÉREZ, *Too many voices? The prior involvement of the Court of Justice of the European Union?* in *European Journal of Human Rights*, 4/2013, pp. 565-583, spec. pp. 572-574.

VIII a) Le condizioni per chiedere la pronuncia della Corte di giustizia

Per quanto attiene ai requisiti cui è subordinata la facoltà di chiedere il rinvio, il Progetto d'Accordo d'adesione si limita a stabilire che è necessaria cumulativamente: *i*) la partecipazione dell'Unione a titolo di secondo convenuto in un procedimento dinanzi alla Corte EDU; *ii*) l'assenza di una pronuncia della Corte di giustizia in ordine alla compatibilità con la Convenzione EDU (e i Protocolli cui l'Unione aderirà) della disposizione di diritto dell'Unione che ha costituito la base giuridica dell'atto, della misura o dell'omissione da cui è scaturita la lamentata violazione della Convenzione EDU.

La prima condizione ricalca quanto disposto all'art. 3, paragrafo 2 del Progetto d'Accordo per l'attivazione del modello del co-convenuto nei ricorsi in cui il convenuto principale è uno Stato membro, quindi, laddove la violazione contestata sia il risultato di un'azione o di un'omissione che esso ha mantenuto al fine di rispettare un obbligo di diritto dell'Unione.

Benché non espressamente dichiarato, il meccanismo appare modellato per trovare applicazione, principalmente, nei casi in cui lo Stato membro convenuto si trovi nella condizione di dover dare esecuzione a un atto di diritto dell'Unione con poca o nulla autonomia attuativa. In circostanze del genere, usualmente, stanti i limiti del singolo all'accesso diretto agli organi giurisdizionali dell'Unione, la sede naturale in cui egli può esercitare la tutela dei propri interessi è costituita dalle Corti nazionali.

Pur rinviando al Capitolo V l'analisi approfondita delle vie di ricorso interne percorribili dal singolo in seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, giova introdurre sin d'ora taluni rilievi in relazione ai mezzi di collegamento tra Corti nazionali e Corte di giustizia. La Corte EDU, infatti, esercita un controllo di natura sussidiaria cui il singolo può accedere soltanto dopo aver esperito i rimedi disposti nell'ordinamento dello Stato convenuto. Nel contesto attuale, solo in quest'ultima circostanza egli, se ritiene che la violazione dei suoi diritti convenzionali abbia origine in una disposizione di diritto dell'Unione, può cercare di accedere indirettamente alla Corte di giustizia al fine di accertarne la validità.

Parimenti, laddove un soggetto ritenga che l'atto, la misura o l'omissione in questione, ancorché motivato dallo Stato convenuto in base all'esecuzione di un obbligo di diritto dell'Unione, non sia con esso compatibile, potrà tentare di accedere alla Corte di giustizia attraverso il giudice *a quo*, per ottenere la corretta interpretazione del diritto dell'Unione, facendo accertare, di conseguenza, un'eventuale illegittimità della normativa interna rilevante.

In base all'art. 267 Trattato FUE, la richiesta di una pronuncia pregiudiziale (interpretativa o di validità) dipende da un'autonoma decisione della Corte nazionale investita della causa, che valuta l'effettiva necessità della pronuncia della Corte di giustizia al fine di emanare la propria sentenza. Soltanto la Corte avverso le cui decisioni non può proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno è tenuta a rivolgersi alla Corte di giustizia, a meno che non siano soddisfatti i presupposti individuati dalla stessa nelle sentenze *Cilfit*⁵⁸⁴ e *Foto Frost*⁵⁸⁵, in relazione, rispettivamente, al rinvio pregiudiziale interpretativo e di validità.

⁵⁸⁴ Corte di giustizia dell'UE, Causa 283/81, *Cilfit*, *cit.*

⁵⁸⁵ Corte di giustizia dell'UE, Causa 314/85, *Foto Frost*, 22 ottobre 1987, in *Racc.* p. 04199.

Tuttavia, nei casi in cui sia messa in dubbio la compatibilità di una disposizione di diritto dell'Unione con i diritti fondamentali, il rinvio pregiudiziale è lo strumento che permette alla Corte di giustizia di fornirne l'interpretazione coerente con gli stessi o, laddove ciò non fosse possibile, di pronunciarsi circa la validità della disposizione in questione (escludendo, ovviamente, da quest'ultima ipotesi il diritto primario).

Esso però non costituisce un mezzo di ricorso giurisdizionale e, in seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, la Corte EDU potrà essere investita di un ricorso individuale contro uno Stato membro dell'Unione, che soddisfa le condizioni di ricevibilità di cui all'art. 35 Convenzione EDU, nonostante la mancanza di una pronuncia in merito resa a titolo pregiudiziale dalla Corte di giustizia⁵⁸⁶.

Il *preliminary reference*, disposto all'art. 3, paragrafo 6 del Progetto d'accordo, è stato pensato al fine di permettere alla Corte di giustizia di pronunciarsi, laddove il giudice nazionale non abbia reputato necessario rinviare ad essa nel corso del procedimento interno, o, altresì, nei casi in cui la compatibilità delle norme di diritto dell'Unione in questione con i diritti fondamentali non fosse emersa nel corso di detto procedimento. Esso, quindi, è strettamente collegato al funzionamento del sistema di collaborazione tra giudici nazionali e Corte di giustizia proprio dell'Unione europea.

Poiché l'obiettivo è evitare che la Corte EDU si pronunci sulla questione senza che si sia pronunciata la Corte di giustizia, l'applicazione dello stesso è stata esclusa dai negoziatori nei casi in cui l'Unione sarà convenuto principale, ritenendo che in tali circostanze, nell'esperimento dei rimedi interni, la Corte di giustizia abbia già avuto modo di esprimersi. Quest'affermazione, invero, merita di essere vagliata con maggiore attenzione, in considerazione delle vie di ricorso interne effettivamente esperibili dal singolo: il novellato art. 263, comma 4, Trattato FUE, come interpretato dalla recente giurisprudenza della Corte di giustizia, estende la legittimazione attiva del ricorrente c.d. debole che, oltre a ricorrere in annullamento contro gli atti dell'Unione produttivi di effetti giuridici obbligatori dei quali sia destinatario o direttamente e individualmente riguardato, può ricorrere anche contro gli atti regolamentari⁵⁸⁷. Per via del circoscritto diritto di impugnazione degli atti delle istituzioni dell'Unione in capo al singolo, è stato notato da alcuni commentatori⁵⁸⁸ che, in seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, non si possono escludere totalmente tentativi di ricorso contro l'Unione dinanzi alla Corte EDU in assenza di precedenti pronunce della Corte di giustizia dell'Unione, magari sostenendo addirittura l'incompatibilità dell'art. 263,

⁵⁸⁶ Poiché il ricorrente può soltanto proporre al giudice nazionale di rinviare alla Corte di giustizia sarebbe non corretto far ricadere in capo al singolo la decisione del giudice nazionale di non rinviare alla Corte di giustizia. Cfr. punto 65 della Nota esplicativa, *cit.*. Parimenti, depongono in tal senso, il *Documento di riflessione della Corte di giustizia dell'Unione europea su taluni aspetti dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, cit.*, e la *Joint Communication from Presidents Costa and Skouris, cit.*

⁵⁸⁷ Il Tribunale dell'UE nell'ordinanza sul caso *Inuit* ha fornito la prima interpretazione della nozione di «atto regolamentare» di cui al comma 4 dell'art. 263 Trattato FUE, poi confermata dalla Corte di giustizia nella sentenza *Inuit*. In base a detta giurisprudenza, essa deve essere interpretata nel senso che include qualsiasi atto di portata generale ad eccezione degli atti legislativi. Cfr. Tribunale dell'UE, Causa T-18/10, *Inuit, cit.*, punto 56.

⁵⁸⁸ 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 *12 German Law Journal*, 2011, pp. 1813-1832, spec. p.1823.

comma 4, Trattato FUE con gli artt. 6 e 13 Convenzione EDU.

In dottrina⁵⁸⁹, chi si è espresso criticamente verso la soluzione del *preliminary reference*, ha sostenuto che subordinare l'attivazione del rinvio al fatto che l'Unione sia co-convenuto in un ricorso dinanzi alla Corte EDU, stanti le condizioni piuttosto superficiali richieste dall'art. 3, paragrafo 2, del Progetto d'Accordo per permettere la partecipazione dell'Unione a tale titolo, si tradurrebbe in un privilegio procedurale offerto all'Unione, la quale, insieme ai suoi Stati membri, caso per caso, potrà decidere pressoché in autonomia se partecipare come co-convenuto e, grazie al *preliminary reference*, spostare la decisione della questione al livello interno.

Questa considerazione, che a prima lettura non appare priva di fondamento, deve essere ponderata alla luce, sia della seconda condizione cui l'art. 3, paragrafo 6, subordina all'attivazione del rinvio preliminare, sia degli effetti che la pronuncia della Corte di giustizia determinerà sul ricorso pendente dinanzi alla Corte EDU.

Dalla lettera della disposizione richiamata, il *preliminary reference* può essere richiesto solo se la Corte di giustizia «*has not yet assessed the compatibility with the rights at issue defined in the Convention or in the protocols to which the European Union has acceded of the provision of European Union law as under paragraph 2 of this article*». Dall'interpretazione della disposizione emerge qualche incertezza di carattere sostanziale: in primo luogo, preme sottolineare che essa non riguarda la mancanza di una pronuncia della Corte di giustizia in relazione al merito del ricorso dinanzi alla Corte EDU, né di una semplice pronuncia resa dalla Corte di giustizia in ordine alle disposizioni di diritto dell'Unione rilevanti nel ricorso pendente dinanzi alla Corte EDU.

Precisamente, la disposizione richiede una pronuncia in ordine alla compatibilità con i diritti fondamentali garantiti nella Convenzione EDU e nei Protocolli cui l'Unione aderisce, delle disposizioni di diritto dell'Unione cui consegue la lamentata violazione della Convenzione EDU⁵⁹⁰. L'oggetto del rinvio preliminare, dunque, non sarà l'atto, la misura o l'omissione dello Stato convenuto che ha prodotto la pretesa violazione della Convenzione EDU, bensì la disposizione di diritto dell'Unione che ne ha costituito la base giuridica. La Corte di giustizia, investita del rinvio preliminare nel corso di un procedimento dinanzi alla Corte EDU, esattamente come quando è investita di una richiesta di parere pregiudiziale *ex art. 267* Trattato FUE, non si esprimerà sul merito della questione oggetto della causa principale, il cui esito sarà determinato in piena autonomia dalla Corte EDU⁵⁹¹.

La definizione del parametro della pronuncia della Corte di giustizia in assenza della quale può essere richiesto un rinvio preliminare nell'ambito della procedura dinanzi alla Corte EDU può sollevare in concreto alcune difficoltà. Si consideri, in

⁵⁸⁹ Cfr. T. LOCK, *End of an Epic? The Draft Agreement on the EU's Accession to the ECHR*, in *Yearbook of European Law*, 2012, pp. 162-197.

⁵⁹⁰ Ciò significa che, laddove la Corte di giustizia si fosse già pronunciata sulla disposizione di diritto dell'Unione in questione relativamente a aspetti differenti dai diritti umani, la condizione di cui all'art. 3, paragrafo 6 del Progetto d'Accordo apparirebbe comunque soddisfatta e il rinvio preliminare necessario al fine di conoscere la compatibilità con della disposizione con i diritti umani.

⁵⁹¹ L'ultimo enunciato del paragrafo 6, dell'art. 3 del Progetto d'Accordo recita per l'appunto: «*The provisions of this paragraph shall not affect the powers of the Court*».

primo luogo, un caso in cui la Corte di giustizia si sia già pronunciata sulla compatibilità della disposizione di diritto dell'Unione in questione con diritti fondamentali diversi da quelli venuti in rilievo nell'ambito del procedimento pendente. Non è improbabile che l'oggetto di un rinvio preliminare possa essere valutato più di una volta in base ad un parametro di legittimità differente. In tali circostanze, la condizione disposta dall'art. 3, paragrafo 6, del Progetto d'Accordo apparirebbe comunque soddisfatta e un'ulteriore pronuncia della Corte di giustizia del tutto ammissibile.

Inoltre, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Corte di giustizia tende a utilizzare come principale parametro di validità la Carta DFUE, in luogo alla Convenzione EDU. Taluni commentatori⁵⁹² hanno avanzato il dubbio che una pronuncia della Corte di giustizia relativa alla compatibilità della disposizione di diritto dell'Unione resa in base alla Carta DFUE potrebbe comunque soddisfare il secondo requisito disposto all'art. 3, paragrafo 6, del Progetto d'Accordo, ammettendo la richiesta di un'ulteriore pronuncia a titolo pregiudiziale. Invero, considerando che l'art. 52, paragrafo 3 Carta DFUE dispone che laddove quest'ultima contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione EDU, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione, una pronuncia della Corte di giustizia basata sulla Carta DFUE dovrebbe, in linea di principio, essere sufficiente. Tuttavia, si è visto al Capitolo II, che la corrispondenza dei diritti contenuti nei due cataloghi non è stata individuata in termini prescrittivi dalla Carta DFUE, né dalle Spiegazioni ad essa allegate, dunque la possibilità che venga richiesto un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia al verificarsi delle condizioni su esposte non sembra poter essere automaticamente esclusa.

La medesima questione sembrerebbe riproporsi, parimenti, anche laddove la Corte di giustizia si fosse già pronunciata applicando come parametro un principio generale da essa elaborato in via giurisprudenziale o un corrispondente diritto tutelato nei Trattati.

Tutto ciò considerato, se, come probabile, il soggetto cui verrà attribuito l'onere di richiedere il rinvio preliminare alla Corte di giustizia nell'ambito dei ricorsi dinanzi alla Corte EDU, saranno o la Commissione europea o lo Stato membro, apparirebbe conveniente la definizione di ulteriori regole interne volte a predeterminare per quanto possibile i casi in cui sarà necessario chiedere una pronuncia a tale titolo alla Corte di giustizia, considerando le eventualità concernenti i parametri di legittimità impiegati dalla stessa, poc'anzi esaminate. La definizione di regole interne, inoltre, è necessaria per disciplinare la facoltà o l'obbligo di richiedere il rinvio preliminare al verificarsi delle condizioni necessarie. In circostanze quali quelle relative ai casi *Cilfit e Foto Frost*, ad esempio, imporre comunque l'obbligo di rinvio alla Corte di giustizia appare superfluo rispetto alla necessità di assicurare ad essa le sue prerogative e si tradurrebbe soltanto in un allungamento dei tempi processuali dinanzi alla Corte EDU privo di fondate ragioni⁵⁹³.

Dall'analisi dei requisiti individuati per richiedere una pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia nel corso del procedimento dinanzi alla Corte EDU, non sembra

⁵⁹² Cfr. T. LOCK, *End of an Epic? The Draft Agreement on the EU's Accession to the ECHR*, in *Yearbook of European Law*, 2012, pp. 162-197.

⁵⁹³ Si è espressa a favore del carattere facoltativo del *preliminary reference* Torre Pérez. Si veda A. TORRES PEREZ, *Too many voices?*, cit. p. 581.

potersi condividere la percezione del meccanismo alla stregua di un privilegio procedurale in capo all'Unione e ai suoi Stati membri, atto a spostare su un piano interno la definizione della questione. Parimenti, considerando che al ricorrente non viene offerta neppure la possibilità di proporre il rinvio preliminare⁵⁹⁴, non appare suffragata l'interpretazione dello stesso come di privilegio rispetto ai ricorrenti agenti contro Stati terzi, membri del Consiglio d'Europa. Prima di giungere a conclusioni definitive al riguardo, giova però approfondire l'analisi degli altri aspetti ad esso relativi.

VIII b) L'individuazione del soggetto competente a effettuare il rinvio

La definizione del soggetto competente a richiedere il rinvio preliminare è strettamente collegata al mantenimento dell'autonomia del diritto dell'Unione; consci della delicatezza della questione, i negoziatori hanno preferito non introdurre nel Progetto d'Accordo, così come nella Nota esplicativa, alcuna indicazione in merito. Ciò esclude una delle ipotesi avanzate nel corso del negoziato e da diversi studiosi che individuava nella Corte EDU l'organo deputato a rivolgersi alla Corte di giustizia. Questa soluzione era stata proposta dal Senatore francese Badinter che la subordinava al verificarsi delle due condizioni poc'anzi illustrate, con la differenza che, per quest'ultimo, il parametro di riferimento con cui la Corte di giustizia avrebbe dovuto vagliare la compatibilità dell'atto di diritto dell'Unione in questione, comprendeva non soltanto la Convenzione EDU ma, altresì, la Carta DFUE⁵⁹⁵. In base a detta soluzione, laddove la Corte di giustizia non avesse rilevato problemi di compatibilità con i diritti fondamentali, il procedimento dinanzi alla Corte EDU avrebbe dovuto riprendere immediatamente e volgere a una definitiva conclusione sulla base della Convenzione EDU.

Questa soluzione, tuttavia, appare impraticabile perché atta a intaccare il mantenimento dell'autonomia del diritto dell'Unione: la Corte EDU, organo esterno all'Unione, si troverebbe a decidere in quali casi rinviare alla Corte di giustizia interpretando autonomamente il diritto dell'Unione rilevante. I limiti della soluzione sono facilmente individuabili se si prende a esempio, ancora una volta, il caso *M.S.S.*: in simili circostanze, la Corte EDU si sarebbe trovata a decidere se chiedere alla Corte di giustizia di pronunciarsi in ordine alla compatibilità della clausola di sovranità stabilita dal Regolamento Dublino II o se procedere senza attendere l'interpretazione della Corte di giustizia, stante il fatto che, nell'applicare la clausola di sovranità, lo Stato membro agisce in autonomia dall'Unione. Evidentemente, ciò andrebbe ad incidere, in maniera incompatibile con i Trattati, sull'autonomia del diritto dell'Unione ed è stata abbandonata.

Un rinvio da parte della Corte EDU alla Corte di giustizia, inoltre, dovrebbe essere delineato con particolare accortezza stante il reale rischio di non superare il vaglio di compatibilità con i Trattati. In proposito, la Corte di giustizia, a partire dal parere

⁵⁹⁴ Per ulteriori considerazioni al riguardo si rinvia al paragrafo successivo.

⁵⁹⁵ Il Senatore francese R. Badinter dichiarava: «*Je crois pour ma part qu'il faut aller plus loin et préciser que la Cour de Justice devrait être saisie d'une question préjudicielle par la Cour de Strasbourg, si elle ne l'a pas été auparavant*». Cfr. R. BADINTER, *Communication de M. Robert Badinter sul le mandat de négociation*, cit.

1/91⁵⁹⁶, ha chiarito che il diritto dell'Unione ammette, attraverso la conclusione di accordo internazionale, l'attribuzione di ulteriori funzioni alle istituzioni dell'Unione, tuttavia, ciò non deve arrivare a snaturare le competenze primarie ad esse assegnate dai Trattati. In altre parole, un accordo che conferisse alla Corte di giustizia competenze differenti da quelle disposte nei Trattati risulterebbe incompatibile con gli stessi. Ciò solleva taluni dubbi circa la compatibilità del meccanismo ivi delineato con l'autonomia del diritto dell'Unione; incertezze che appaiono accentuarsi alla luce di quanto stabilito dalla Corte di giustizia nel parere 1/09.

Quest'ultimo, si ricorda, concerneva il progetto di accordo volto all'istituzione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti. Esso prevedeva, tra l'altro, la creazione del Tribunale dei brevetti che sarebbe stato investito di competenza giurisdizionale esclusiva in un considerevole numero di materie rientranti nel campo d'applicazione del diritto dell'Unione. Nell'ambito di queste, il Tribunale sarebbe subentrato alle Corti nazionali e le avrebbe private della facoltà di adire la Corte di giustizia in via pregiudiziale⁵⁹⁷. Ciò avrebbe avuto l'effetto di snaturare le competenze attribuite dai Trattati alle istituzioni dell'Unione e agli Stati membri, pregiudicando la natura stessa del diritto dell'Unione, stante l'essenziale funzione di salvaguardia dello stesso assolta dai giudici nazionali e dalla Corte di giustizia, attraverso la cooperazione stabilita dall'art. 267 Trattato FUE. La Corte di giustizia per tale ragione, considerata insieme ad altri elementi del progetto d'accordo⁵⁹⁸, esclude la compatibilità dello stesso con i Trattati.

Il Progetto d'Accordo d'adesione, invero, si differenzia in maniera considerevole da quello ivi richiamato: innanzitutto, non prevede il trasferimento alla Corte EDU della competenza esclusiva a conoscere direttamente e in luogo alle Corti nazionali di ricorsi azionati da privati in relazione a determinate materie; inoltre, pur introducendo un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia nel corso di un procedimento pendente dinanzi alla Corte EDU, non prevede che essa si sostituisca alle Corti nazionali nell'esercizio di tale facoltà, diventando l'unico interlocutore della Corte di giustizia. Al contrario, poiché ispirato al principio di sussidiarietà, il meccanismo è stato delineato al fine di sopperire all'eventuale mancanza del giudice nazionale di operare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia nel corso del procedimento interno. Il principio di sussidiarietà, tuttavia, non apparirebbe garantito nei medesimi termini in relazione al rapporto tra la Corte EDU e le Corti costituzionali delle altre Parti contraenti che non sono (e non sarebbero) collegate alla Corte EDU in virtù di un rinvio procedurale azionato da quest'ultima⁵⁹⁹. Ciò determinerebbe, altresì, la sussistenza di un privilegio in

⁵⁹⁶ Posizione confermata nel parere 1/92, *cit.*, ai punti 32 e 41; nel parere 1/00, 18 aprile 2002 in *Racc.* p. I.3493, ai punti 21, 23 e 26; nel parere 1/09, *cit.*, al punto 75.

⁵⁹⁷ Si veda Corte di giustizia dell'UE, *Parere 1/09, cit.*, punto 79.

⁵⁹⁸ Il Progetto d'accordo prevedeva, altresì, l'attribuzione esclusiva in capo al Tribunale a conoscere di un rilevante numero di azioni promosse da privati in materia di brevetto comunitario, nell'ambito delle quali avrebbe interpretato e applicato autonomamente il diritto dell'Unione. Vedasi Corte di giustizia dell'UE, *Parere 1/09, cit.*, punto 89.

⁵⁹⁹ Giova, invece, almeno dar nota del meccanismo di collegamento previsto dal Protocollo 16 allegato alla Convenzione EDU, attualmente aperto alla ratifica da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa, che introduce, al contrario, un meccanismo di collegamento tra Corti nazionali e Corte EDU, modellato sulla falsariga del rinvio pregiudiziale di cui all'art. 267 Trattato FUE. Esso, infatti, all'entrata in vigore del Protocollo 16, permetterà ai giudici nazionali di ultima istanza la possibilità

capo all'Unione rispetto alla posizione delle altre Parti contraenti contravvenendo al principio per cui essa dovrà aderire alla Convenzione EDU su un piano di parità con le altre Parti. Le Corti costituzionali di queste ultime, infatti, non potrebbero essere investite di una richiesta di parere pregiudiziale da parte della Corte EDU che, di fatto, in molti casi si troverebbe (in realtà, si trova) a pronunciarsi sulla violazione della Convenzione EDU oggetto di un ricorso, senza una previa pronuncia della Corte nazionale dello Stato membro convenuto⁶⁰⁰.

Inoltre, l'attribuzione alla Corte EDU del ruolo di attore che dispone il rinvio alla Corte di giustizia determinerebbe la sussistenza di altri elementi già considerati incompatibili con i Trattati nel parere 1/09. In primo luogo, questa previsione introdurrebbe una competenza nuova in capo alla Corte di giustizia che non troverebbe fondamento nei Trattati istitutivi, dunque, necessiterebbe di un'apposita modifica degli stessi. La Corte di giustizia, infatti, non possiede poteri di carattere consultivo: le sue decisioni sono vincolanti. Parimenti, l'attribuzione della competenza alla Corte EDU dovrebbe trovare definizione nel quadro della Convenzione EDU o, quantomeno, nel Regolamento della Corte EDU⁶⁰¹.

Secondariamente, la Corte EDU non sarebbe soggetta a nessun controllo in ordine all'effettivo esercizio di tale prerogativa. Nell'ordinamento giuridico dell'Unione, invece, gli Stati membri, nel rispetto del principio di leale cooperazione, garantiscono l'applicazione e l'osservanza del diritto dell'Unione e i giudici nazionali, nell'adempiere le loro funzioni, partecipano all'osservanza di tale dovere. Gli Stati membri, anche in relazione all'operato delle proprie Corti, possono essere destinatari di procedure di infrazione da parte della Commissione ex art. 258 Trattato FUE⁶⁰². Diversamente, la mancata richiesta di parere alla Corte di giustizia da parte della Corte EDU rimarrebbe priva di controllo, dunque, inidonea a garantire quanto stabilito all'art. 3, paragrafo 6, del Progetto d'Accordo d'adesione, né il rispetto dell'autonomia del diritto

di rivolgersi direttamente alla Corte EDU, al fine di chiedere ad essa un parere, di carattere però non vincolante, avente ad oggetto l'interpretazione delle disposizioni della Convenzione EDU (e dei Protocolli) rilevanti ai fini del giudizio pendente dinanzi ad essi. La ragione su cui si fonda l'istituto è quella di offrire all'autorità giudiziaria interna gli strumenti interpretativi necessari a garantire il rispetto della Convenzione EDU nell'esame della causa pendente, al fine, altresì, di evitare un successivo ricorso dinanzi alla Corte EDU da parte del ricorrente una volta esaurite le vie di ricorso interne senza aver trovato soddisfazione per la lesione che si sostiene patita. Il meccanismo di collegamento, inoltre, risponde alla generale e sentita esigenza avvertita da tempo di creare strumenti volti a facilitare il dialogo tra le autorità giurisdizionali nazionali e sovranazionali, incastonate in sistemi tra loro sempre più interconnessi. Si veda, Consiglio d'Europa, *Protocollo n. 16 alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali* e relativa Nota esplicativa, Strasburgo, 2 ottobre 2013.

⁶⁰⁰ Sottolineano criticamente questo aspetto, T. LOCK, *EU accession to the ECHR: Implications for judicial review in Strasbourg*, in *European Law Review*, 6, 2010, pp. 777-798, spec. p. 793; J.P. JACQUÉ, *The accession of the European Union*, cit. p. 1021; P. GRAGL, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, cit., spec. p. 238.

⁶⁰¹ Vedasi Consiglio d'Europa, *5th Working Meeting of the CDDH Informal Working Group on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights (CDDH-UE) whit the European Commission*, CDDH-UE(2011)02, punto 4. In commento, si vedano J. KOKOTT, C. SOBOTA, *The Charter of Fundamental Rights of the European Union after Lisbon*, cit., p. 5; J.P. JACQUÉ, *The accession of the European Union*, cit. p. 1021; P. GRAGL, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, cit., p. 238

⁶⁰² Cfr. *Parere 1/09*, cit., paragrafi 87-88.

dell'Unione⁶⁰³.

Le altre proposte avanzate, invece, non prevedono il coinvolgimento della Corte EDU; in particolare, sono stati indicati come potenziali attori del rinvio preliminare: la Commissione⁶⁰⁴; la Commissione e gli Stati membri⁶⁰⁵; la Commissione, il Consiglio, il Parlamento e gli Stati membri⁶⁰⁶ e, infine, la Commissione, gli Stati membri convenuti e i ricorrenti individuali⁶⁰⁷.

Sotto il profilo esterno, queste soluzioni appaiono tutte praticabili stante il silenzio del Progetto d'Accordo in relazione a questo aspetto, invece, la loro realizzazione concreta necessita di essere vagliata in considerazione della loro compatibilità con i Trattati istitutivi. In ragione, altresì, delle difficoltà politiche sottese a una modifica di questi ultimi, infatti, appare preferibile individuare una soluzione realizzabile utilizzando come base giuridica una disposizione già preesistente in essi, limitandosi a definire soltanto gli aspetti procedurali entro il Regolamento della Corte di giustizia.

Tra le ipotesi proposte, quelle che sembrano maggiormente accreditate sono quelle che affiderebbero il compito di richiedere il parere preliminare alla Commissione o agli Stati membri convenuti. Tra le altre istituzioni, la Commissione, che rappresenterà l'Unione dinanzi alla Corte EDU, sembra essere il soggetto nella miglior posizione per assolvere tale ruolo, stante la conoscenza del diritto dell'Unione e delle questioni sollevate dal caso pendente⁶⁰⁸. Tuttavia, lasciare alla Commissione totale autonomia nel decidere quali siano le condizioni per cui si profila necessario il coinvolgimento della Corte di giustizia, senza la possibilità di sottoporre a un controllo le scelte della stessa, non appare la migliore soluzione: essa, talvolta, potrebbe dimostrarsi poco incline a sottoporre alla Corte di giustizia la revisione di atti cui essa stessa ha partecipato più o meno direttamente all'adozione⁶⁰⁹. Si pensi, ad esempio, agli atti legislativi, il cui procedimento d'adozione si avvia con una proposta da essa stessa introdotta al Consiglio e al Parlamento. Se, dunque, sarà infine la Commissione il soggetto intitolato del compito di rinviare alla Corte di giustizia nell'ambito dei ricorsi dinanzi alla Corte EDU, appare opportuna, quindi, anche rispetto a ciò, l'introduzione di regole interne

⁶⁰³ Così, P. GRAGL, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, cit., p. 239. Nello studio commissionato al CDDH sull'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, del 2002, era stata avanzata altresì la proposta di invertire il meccanismo del rinvio preliminare, prevedendo che in casi di ricorsi individuali dinanzi alla Corte di giustizia, questa avrebbe potuto adire la Corte EDU con un rinvio preliminare, in modo simile a quanto disposto dal Protocollo 16 allegato alla Convenzione EDU, (al riguardo si veda nota n. 599) Cfr. CDDH, *Technical and legal issues of a possible EC/EU accession to the European Convention on Human Rights*, CDDH(2002)010 Addendum 2, punti 75–77. In commento si veda T. LOCK, *Walking on a tightrope*, cit., p.1047 e ss.; ID. *EU Accession to ECHR*, cit., pp. 794-795.

⁶⁰⁴ Cfr. C. TIMMERMANS, *L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme*, intervento durante la seduta della Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo, 18 marzo 2010, reperibile al sito <http://www.europarl.europa.eu>; T. LOCK, *Walking on a tightrope*, cit., p.1049.

⁶⁰⁵ Cfr. Commissione Europea, *Commission Working Document DS 1930/10*, Bruxelles, 10 gennaio 2011, paragrafo 6.

⁶⁰⁶ Cfr. C. TIMMERMANS, *The Relationship between the European Court of Justice and the European Court of Human Rights*, cit., p. 159

⁶⁰⁷ Cfr. A. TORRES PÉREZ, *Too many voices?*, cit., p. 580.

⁶⁰⁸ Cfr. T. LOCK, *End of an epic? The draft agreement on the EU's accession to the ECHR*, in *Yearbook of European Law*, 2012, p. 37.

⁶⁰⁹ Cfr. T. LOCK, *EU Accession to the ECHR*, cit., p. 793.

all'Unione tali da definire con maggiore determinatezza i casi in cui la Commissione dovrebbe richiedere il rinvio preliminare.

Per quanto concerne gli Stati membri convenuti, in dottrina⁶¹⁰, è stato osservato che anch'essi potrebbero avere interesse a rivolgere alla Corte di giustizia una richiesta di parere in ordine alla compatibilità con i diritti fondamentali dell'atto di diritto derivato che ha costituito la base giuridica dell'atto, misura o omissione da cui è conseguita la lesione degli obblighi convenzionali contestata dinanzi alla Corte EDU, specie nei casi in cui l'atto di diritto dell'Unione non lasci alcun margine di autonomia attuativa, come, ad esempio, nel caso *Bosphorus*. Una pronuncia preliminare della Corte di giustizia, in tali circostanze, potrebbe dimostrarsi utile al fine di semplificare l'esecuzione di una potenziale decisione di condanna da parte della Corte EDU.

In ultimo, è stata considerata la possibilità di estendere altresì ai ricorrenti la facoltà di investire la Corte di giustizia di un rinvio preliminare nell'ambito del ricorso dinanzi alla Corte EDU. La ragione è riconducibile al fatto che, nei casi in cui l'Unione partecipa in qualità di co-convenuto, essi dovrebbero essere considerati congiuntamente responsabili per la violazione eventualmente riscontrata, quindi, al fine di prevenire eventuali disaccordi tra loro, in ragione a chi dovrebbe materialmente eseguire la sentenza della Corte EDU, potrebbe apparire utile ottenere una decisione preliminare dalla Corte di giustizia al riguardo⁶¹¹. Quest'ultima posizione tuttavia non sembra pienamente condivisibile: in primo luogo, in base all'art. 267 Trattato FUE, gli individui non avrebbero il potere di adire la Corte di giustizia, mentre, in base all'art. 263, paragrafo 4, Trattato FUE essi potrebbero ricorrere alla Corte di giustizia nel rispetto delle condizioni temporali e dei limiti in relazione agli atti da essi impugnabili.

Nel caso di rinvio preliminare nel corso di procedimenti dinanzi alla Corte EDU fondati su tale disposizione, laddove fosse attivabile dai ricorrenti stessi, detti limiti dovrebbero essere mantenuti, altrimenti gli stessi potrebbero utilizzare detto strumento per eludere gli effetti di una decisione definitiva nei loro confronti, piuttosto che i limiti alla legittimazione attiva di cui sono destinatari, in contrasto con i Trattati. Ciò considerato, sembrerebbe preferibile offrire al ricorrente la possibilità di segnalare al Comitato dei Ministri l'eventuale inadempienza delle Parti in relazione all'esecuzione della sentenza.

Come si vedrà in seguito, tale problematica interessa direttamente le Parti convenute stesse in relazione ai meccanismi di controllo disposti dalla Convenzione EDU al riguardo.

VIII c) Aspetti procedurali

Il Progetto di accordo evita di definire anche lo stadio del procedimento entro il quale potrà essere richiesto il rinvio preliminare alla Corte di giustizia; parimenti, la Nota esplicativa precisa soltanto che la decisione dovrà essere resa necessariamente prima che la Corte EDU si pronunci sul merito del ricorso. In seguito alla richiesta del rinvio preliminare alla Corte di giustizia in base all'art. 3, paragrafo 6, del Progetto d'Accordo, il procedimento pendente dinanzi alla Corte EDU sarà sospeso in attesa della pronuncia della Corte di giustizia.

⁶¹⁰ Cfr. A. TORRES PÉREZ, *Too many voices?*, cit., p. 580.

⁶¹¹ Cfr. A. TORRES PÉREZ, *Too many voices?*, cit., p. 580.

A prescindere dalla definizione del soggetto che effettuerà il rinvio, per una corretta amministrazione della giustizia, il momento appropriato per la richiesta sembra quello immediatamente successivo alla decisione di ammissibilità dell'Unione a titolo di convenuto nel procedimento. In relazione alla tempistica, è stato rilevato che l'introduzione del meccanismo potrebbe produrre un ulteriore e ingiustificato ritardo nella procedura, già di per sé lunga, atto a pregiudicare la posizione del ricorrente. Al fine di ridurre al minimo questi disagi, nel Progetto di Accordo d'adesione si legge che l'Unione dovrà assicurare che la Corte di giustizia su pronunci velocemente; al riguardo, la Nota esplicativa precisa che la procedura d'urgenza prevista nell'ambito dell'Unione potrebbe essere efficacemente impiegata a tal fine.

Invero, dall'ultimo comma dell'art. 267 Trattato FUE risulta espressamente che la Corte di giustizia statuisce il più velocemente possibile quando una questione pregiudiziale è sollevata in un giudizio pendente davanti all'organo giurisdizionale nazionale e riguarda una persona in stato di detenzione. L'art. 107 del Regolamento di procedura della Corte di giustizia, che disciplina l'ambito d'applicazione del procedimento pregiudiziale d'urgenza, prevede che un rinvio pregiudiziale possa essere trattato con procedimento d'urgenza quando sollevi uno o più questioni relative ai settori di cui al Titolo V della Parte terza del Trattato FUE «Spazio di libertà, sicurezza e giustizia», su richiesta del giudice rimettente o, in via eccezionale, d'ufficio. Detta procedura, quindi, non appare automaticamente applicabile ai casi di rinvio preliminare nell'ambito dei ricorsi dinanzi alla Corte EDU e si ritiene necessaria l'adozione di una modifica al Regolamento di procedura in modo tale da estenderla anche a tali circostanze, se la base giuridica identificata per il *preliminary reference* sarà, infine, l'art. 267 Trattato FUE. Diversamente, si renderebbe necessaria l'introduzione di una disposizione *ad hoc* nel Regolamento di procedura della Corte di giustizia⁶¹². A tal fine, in entrambi i casi sarebbe sufficiente una modifica adottata autonomamente dalla Corte di giustizia stessa, previa approvazione da parte del Consiglio, senza bisogno di procedere con emendamenti ai Trattati.

VIII d) La compatibilità del *preliminary reference* con l'autonomia del diritto dell'Unione: l'identificazione della base giuridica

Sotto il profilo procedurale, al fine di evitare modifiche ai Trattati, occorre individuare una disposizione atta a fungere da base giuridica per il rinvio preliminare previsto dall'art. 3, paragrafo 6, del Progetto d'Accordo, che non si ponga in contrasto con l'autonomia del diritto dell'Unione.

Al riguardo è stata avanzata la possibilità di utilizzare come base giuridica l'art. 263 Trattato FUE che disciplina il ricorso in annullamento. La Commissione potrebbe azionare detto ricorso senza introdurre modifiche ai Trattati. Essa, rientrando tra i ricorrenti c.d. privilegiati individuati all'art. 263, paragrafo 2, Trattato FUE, può adire la Corte di giustizia per ottenere l'annullamento di un atto di diritto dell'Unione derivato⁶¹³

⁶¹² Sulla necessità di adottare regole interne al fine di estendere la procedura d'urgenza in dette circostanze si veda R. BARATTA, *Accession of the EU to the ECHR: the Rational for the ECJ's Prior Involvement Mechanism*, in *50 Common Market Law Review*, 2013, pp. 1305–1332, spec. p. 1314.

⁶¹³ In base all'articolo richiamato, come novellato dal Trattato di Lisbona, gli atti impugnabili con ricorso per annullamento sono: gli atti legislativi, gli atti del Consiglio, della Commissione, della

del quale può essere contestata, tra l'altro, la legittimità con la Carta DFUE o con le altre fonti in materia di diritti fondamentali⁶¹⁴.

Tuttavia, vagliando in modo più approfondito questa opzione emergono alcune criticità, sia in relazione all'efficacia del ricorso rispetto al fine che si intende raggiungere, sia in ordine all'effettiva praticabilità dello stesso senza introdurre modifiche ai Trattati. Per quanto concerne il primo rilievo, occorre considerare gli atti impugnabili: da quanto disposto al comma 1, dell'art. 263 Trattato FUE, letto in combinato con l'art. 271 Trattato FUE, come interpretati dalla rilevante giurisprudenza resa dalla Corte di giustizia, risultano impugnabili solo gli atti di diritto derivato, comprese le direttive⁶¹⁵ e, nel rispetto delle condizioni di cui al Protocollo 36 allegato ai Trattati, le decisioni-quadro adottate nell'ambito della cooperazione di polizia giudiziaria, nonché ogni atto che produca effetti giuridici nei confronti dei destinatari, a prescindere dalla forma e dalla denominazione stessa⁶¹⁶. Mentre, rimangono escluse le disposizioni dei Trattati istitutivi e dei successivi Trattati modificativi⁶¹⁷.

Nel corso di un procedimento dinanzi alla Corte EDU a cui l'Unione europea partecipi in qualità di co-convenuto potrebbe invece essere utile conoscere l'interpretazione della Corte di giustizia in relazione a disposizioni di diritto primario. Al riguardo, appare utile ricordare la sentenza *Matthews* in cui le disposizioni che diedero luogo alla violazione della Convenzione EDU riscontrata dalla Corte EDU erano inserite in accordi di natura internazionale liberamente contratti dallo Stato convenuto, quindi, con rango di fonte primaria nell'ambito del diritto dell'Unione⁶¹⁸.

Rispetto al profilo della compatibilità con i Trattati del rinvio preliminare della Commissione alla Corte di giustizia nell'ambito di un procedimento dinanzi alla Corte EDU fondato sull'art. 263 Trattato FUE, occorre osservare che il ricorso in annullamento è subordinato al rispetto di una condizione di carattere temporale. L'ultimo paragrafo dell'art. 263 Trattato FUE per la presentazione dei ricorsi prevede un

Banca centrale (esclusi raccomandazioni e pareri), gli atti del Parlamento europeo, del Consiglio europeo e degli organi e degli organismi dell'Unione destinati di produrre effetti giuridici nei confronti di terzi.

⁶¹⁴ Si veda, T. LOCK, *EU Accession to the ECHR: Implications for Judicial Review in Strasbourg*, cit., p. 793.

⁶¹⁵ Cfr. Tribunale dell'UE, Causa T-135/96, *UEAPME c. Consiglio*, 17 giugno 1998, in *Racc.* p. II-2335; Tribunale dell'UE, Causa T-321/02, *Vannieuwenhuyre-Morin c. Parlamento e Consiglio*, in *Racc.* p. II-1997.

⁶¹⁶ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa 22/70, *Commissione c. Consiglio*, 31 marzo 1971, in *Racc.* p. 263; Corte di giustizia dell'UE, Causa 60/81, *IBM*, 11 novembre 1981, in *Racc.* p. 2639.

⁶¹⁷ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-253/94, *Roujauskys*, 13 gennaio 1995, in *Racc.* p. I-7. Ugualmente, per quanto qui rileva, non sono soggetti a impugnazione gli atti adottati nel quadro della Politica estera di sicurezza e difesa comune, in base all'art. 275 Trattato FUE (ad esclusione delle eccezioni previste dalla norma stessa). Detto limite dovrebbe permanere anche in relazione al rinvio preliminare nel quadro dei ricorsi dinanzi alla Corte EDU, poiché, al contrario, ciò significherebbe attribuire alla Corte di giustizia una competenza non prevista dai Trattati, in contrasto con quanto disposto all'art. 6, comma 2, Trattato UE e al Protocollo 8 allegato ai Trattati. Il Trattato di Lisbona ha recepito e formalizzato l'orientamento assunto in merito dalla Corte di giustizia a partire dalle celebri sentenze da essa resa nei ricorsi in Causa C-354/04 P, *Gestoras Pro Amnistia*, 27 febbraio 2007, in *Racc.* p. I-01579 e Causa C-355/04 P, *Segi*, 27 febbraio 2007, in *Racc.* p. I-01657.

⁶¹⁸ Come si ricorderà, si trattava dell'allegato all'Atto sulle elezioni dirette del Parlamento europeo, insieme con il Trattato di Maastricht.

termine di due mesi a decorrere, secondo i casi, dalla pubblicazione dell'atto, dalla sua notificazione al ricorrete, ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza.

Nello scenario che si profilerebbe in seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, il limite di tempo individuato dalla disposizione in esame appare ben difficilmente rispettabile e atto a precludere l'effettivo esercizio del *preliminary reference* come disposto all'art. 3, paragrafo 6, del Progetto d'Accordo. Di conseguenza, ciò renderebbe necessaria l'introduzione di una modifica o in relazione a questo aspetto procedurale, o in ordine agli effetti della sentenza resa dalla Corte di giustizia a tale titolo. Entrambe le alternative pongono però dei dubbi in ordine alla compatibilità con i Trattati istitutivi.

Per quanto concerne la prima, preme mettere in luce che la ragione posta a fondamento del termine di due mesi disposto dal Trattato FUE è la necessità di assicurare un principio fondamentale dell'ordinamento giuridico dell'Unione, quale è quello della certezza del diritto⁶¹⁹. Al riguardo appare significativo riportare quanto disposto dalla Corte di giustizia nella sentenza resa sul caso *TWD Textilwerke Deggendorf*⁶²⁰. Essa sosteneva che, «secondo una giurisprudenza consolidata, uno Stato membro non può fondatamente rimettere in discussione la validità di una decisione della quale è destinatario ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato dopo la scadenza del termine stabilito dall'art. 173, terzo comma, del Trattato (attuale art. 263, comma 2). Questa giurisprudenza [...] muove segnatamente dal rilievo che i termini di ricorso sono intesi a preservare la certezza del diritto, evitando che atti comunitari produttivi di effetti giuridici vengano rimessi in questione all'infinito»⁶²¹. Nel caso di specie, la Corte di giustizia stabiliva che, in base alla medesima esigenza di certezza del diritto, un soggetto beneficiario di un aiuto oggetto di una decisione della Commissione adottata in forza dell'art. 108 Trattato FUE, impugnabile in base all'art. 263, comma 4, Trattato FUE, non può tentare di farne constatare l'illegittimità dinanzi al giudice nazionale nell'ambito di un ricorso avverso i provvedimenti presi dalle autorità nazionali in esecuzione della decisione, se ha lasciato scadere i termini per l'impugnazione della stessa di cui all'art. 263, comma 6, Trattato FUE.

Ammettere tale facoltà, infatti, equivarrebbe a riconoscere al soggetto la possibilità di eludere il carattere definitivo della decisione nei suoi confronti dopo la decadenza dei termini per opporvisi⁶²².

Parimenti, nella decisione resa sul caso *Nachi Europe*⁶²³, la Corte di giustizia ammetteva che «qualsiasi parte [ha] il diritto di contestare, al fine di ottenere l'annullamento di una decisione che la riguarda direttamente ed individualmente, la

⁶¹⁹ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa 24/69, *Nebe c. Commissione*, 14 aprile 1970, in *Racc.* p. 00145; Corte di giustizia dell'UE, Causa 227/83, *Moussis c. Commissione*, 12 luglio 1984, in *Racc.* p. 03133; Corte di giustizia dell'UE, Causa C-246/95, *Coen c. Belgio*, 23 gennaio 1997, in *Racc.* p. I-00403; Tribunale dell'UE, Causa T-276/97, *Guérin Automobiles*, 13 febbraio 1998, in *Racc.* p. II-00261.

⁶²⁰ Corte di giustizia dell'UE, Causa 188/92, *TWD Textilwerke Deggendorf*, 9 marzo 1994, in *Racc.* p. I-00833.

⁶²¹ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *TWD Textilwerke Deggendorf*, *cit.*, punti 15-16.

⁶²² Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *TWD Textilwerke Deggendorf*, *cit.*, punti 17-18.

⁶²³ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, C-239/99, *Nachi Europe c. Hauptzollamt Krefeld*, 15 febbraio 2001, in *Racc.* p. I-1220.

validità di precedenti atti delle istituzioni comunitarie che costituiscono il fondamento giuridico della decisione impugnata, qualora detta parte non fosse legittimata a proporre, in forza dell'art. 230 Trattato CE, un ricorso diretto contro tali atti, dei quali essa subisce le conseguenze senza aver potuto chiederne l'annullamento⁶²⁴». Tuttavia, ha chiarito altresì che ciò «non osta assolutamente a che un regolamento divenga definitivo nei confronti di un singolo soggetto, in relazione al quale esso deve essere considerato come una decisione individuale e che avrebbe potuto senza alcun dubbio chiederne l'annullamento in virtù dell'art. 230 Trattato CE, il che impedisce al singolo di eccepire l'illegittimità del detto regolamento di fronte al giudice nazionale⁶²⁵». Nel caso di specie, si trattava di un regolamento che istituiva dazi *antidumping* il quale è dotato di una duplice natura, già accertata dalla Corte di giustizia in precedenti decisioni, di atto normativo e di atto che può riguardare direttamente e individualmente determinati operatori economici.

Considerato l'orientamento restrittivo assunto dalla Corte di giustizia in relazione al rispetto dei termini di impugnazione in annullamento degli atti di diritto derivato dell'Unione, la previsione di un'estensione o della non applicazione degli stessi nel caso di azioni della Commissione che abbiano origine nell'ambito di un procedimento dinanzi alla Corte EDU, oltre a non apparire compatibile con i Trattati, non sembra neppure una scelta consigliabile per gli effetti negativi che arrecherebbe in termini di certezza del diritto nell'ordinamento giuridico dell'Unione.

Inoltre, il *preliminary reference* alla Corte di giustizia, di cui all'art. 3, paragrafo 6, del Progetto d'Accordo, basato sull'art. 263 Trattato FUE, allorché si decidesse di estendere o sospendere il requisito temporale per richiederlo, potrebbe essere utilizzato a beneficio (ancorché indirettamente, non essendo legittimati a richiederlo) dei ricorrenti individuali che hanno lasciato scadere i termini per l'impugnazione dell'atto *ex art.* 263, comma 4, Trattato FUE senza un valido motivo, in piena contraddizione con la giurisprudenza della Corte di giustizia su richiamata.

Questa osservazione conduce, quindi, alla seconda modifica cui si accennava. Al fine di permettere una modifica dei termini di presentazione del ricorso di cui all'art. 263, comma 6, Trattato FUE, senza lesionare il principio della certezza del diritto, si potrebbe avanzare la proposta di modificare gli effetti delle sentenze rese a tale titolo dalla Corte di giustizia. Se il ricorso in annullamento è accolto, la sentenza pronunciata dalla Corte di giustizia, in cui dichiara che l'atto impugnato risulta «nullo e non avvenuto» in base all'art. 264 Trattato FUE, ha efficacia *erga omnes* ed opera *ex tunc*. Invece, nei casi in cui la sentenza venisse pronunciata in risposta a un rinvio preliminare della Commissione nel corso del procedimento dinanzi alla Corte EDU, gli effetti attribuiti alla decisione potrebbero essere depotenziati, escludendone il carattere vincolante⁶²⁶. Ciò, tuttavia, come già appurato dalla Corte di giustizia nel parere 1/91, sarebbe parimenti in contrasto con l'autonomia del diritto dell'Unione, poiché modificherebbe la natura della funzione da essa svolta⁶²⁷.

Tutto ciò considerato l'art. 263 Trattato FUE non appare utilizzabile, senza

⁶²⁴ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, C-239/99, *Nachi Europe c. Hauptzollamt Krefeld*, cit., punto 36.

⁶²⁵ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, C-239/99, *Nachi Europe c. Hauptzollamt Krefeld*, cit., punto 37.

⁶²⁶ Considera questa eventualità in termini parzialmente differenti P. GRAGL, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, cit., p. 244.

⁶²⁷ Sul punto si veda T. LOCK, *Walking on a tightrope*, cit., p. 1050.

l'introduzione di modifiche ai Trattati, alla stregua di base giuridica su cui fondare il rinvio preliminare di cui all'art. 3, paragrafo 6 del Progetto d'Accordo d'adesione, occorre pertanto vagliare la possibilità di utilizzare altre disposizioni.

Tra esse, è emerso l'art. 267 Trattato FUE che disciplina il rinvio pregiudiziale. Attraverso questo strumento di cooperazione giudiziaria tra giudici nazionali e Corte di giustizia si delinea un sistema giurisdizionale integrato tra gli Stati membri e l'Unione, garantendo l'interpretazione e l'applicazione uniformi del diritto dell'Unione nell'ambito degli ordinamenti interni degli Stati membri. La Corte di giustizia, con la sentenza resa a titolo pregiudiziale, non si pronuncia in ordine al merito della controversia sorta dinanzi al giudice interno, la cui risoluzione compete a quest'ultimo, ma fornisce ad esso le indicazioni interpretative del diritto dell'Unione necessarie per ricomporre la controversia⁶²⁸. Come si è già avuto modo di vedere, il rinvio pregiudiziale assolve due diverse funzioni: interpretativa e di validità. Un rinvio pregiudiziale di validità permette alla Corte di giustizia di vagliare la legittimità degli atti delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione di carattere vincolante, ancorché sprovvisti di efficacia diretta. Mentre, ne resta escluso il diritto primario.

Il controllo operato dalla Corte di giustizia in tale contesto è analogo a quello da essa esercitato nell'ambito del ricorso per annullamento, ma, a livello procedurale, si differenzia da quest'ultimo perché, in tali circostanze, il giudice nazionale non è soggetto alle condizioni di ricevibilità restrittive disposte nei confronti dei privati, né gli viene richiesto il rispetto dei termini di impugnazione di cui sopra⁶²⁹. Ciò permette al ricorrente non privilegiato di tutelare le proprie posizioni nei confronti degli atti generali rispetto ai quali gli è precluso il ricorso per annullamento, tuttavia, come chiarito nelle richiamate decisioni *TWD Textilwerke Deggendorf* e *Nachi Europe*, non può essere considerato un mezzo atto a permettere al singolo di eludere il carattere definitivo di un atto a lui destinato, decorsi i termini di impugnazione dello stesso⁶³⁰.

Investita di un rinvio pregiudiziale interpretativo, invece, la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi sull'interpretazione del diritto primario (intendendo con esso: i Trattati istitutivi, integrativi o modificativi, i protocolli annessi, la Carta DFUE, gli accordi d'adesione e gli accordi internazionali stipulati dall'Unione) e del diritto derivato, quindi sugli atti adottati dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione creati dal Consiglio. Possono essere oggetto di interpretazione tutti gli atti adottati dai suddetti soggetti, a prescindere dalla loro denominazione, dal loro carattere vincolante o meno e dalla loro efficacia diretta. Le stesse sentenze della Corte di giustizia, rese a titolo pregiudiziale o nell'ambito di altre procedure, possono essere oggetto di un rinvio pregiudiziale di interpretazione⁶³¹. Mentre, rimangono esclusi dal novero degli atti suscettibili di essere interpretati dalla Corte di giustizia quelli rientranti nel quadro della Politica estera e di sicurezza comune.

⁶²⁸ Riguardo alle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona al regime del rinvio pregiudiziale si rinvia al Capitolo I.

⁶²⁹ In argomento, G. STROZZI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Giappichelli, Torino 2010, p. 375 e ss.

⁶³⁰ Essi, tuttavia, possono impugnare i provvedimenti nazionali adottati in attuazione delle decisioni loro destinate. Cfr. Corte di giustizia dell'Unione, Causa C-503/07, *Saint-Gobin*, in *Racc.* p. I-2217.

⁶³¹ Così, Corte di giustizia dell'UE, Causa 135/77, *Bosch*, 16 marzo 1978, in *Racc.* p. 855; Corte di giustizia dell'UE, Cause riunite 314-316, *Waterkeyn*, in *Racc.* p. 4337.

Sotto il profilo della portata degli atti che possono costituire l'oggetto del rinvio preliminare, l'art. 267 Trattato FUE sembra poter costituire una base giuridica idonea per il rinvio preliminare previsto dal Progetto d'accordo d'adesione, tuttavia, emergono delle criticità in relazione ai soggetti legittimati ad azionare detto strumento. Esso, infatti, non potrebbe essere attivato dalla Commissione, quindi, non sembra validamente applicabile senza una modifica della disposizione in esame. In base all'art. 267 Trattato FUE, inoltre, il rinvio preliminare nel contesto dei ricorsi dinanzi alla Corte EDU, non potrebbe essere azionato, eventualmente, neppure dagli Stati membri convenuti, né dai ricorrenti, mentre, in base all'art. 263 Trattato FUE, essi potrebbero ricorrere direttamente alla Corte di giustizia, seppur con i limiti ricordati, che dovrebbero essere comunque mantenuti, al fine di non stravolgere la *ratio* stessa della norma.

Tutto ciò considerato, l'introduzione del rinvio preliminare disposta nel Progetto d'accordo d'adesione non sembra essere realizzabile senza l'introduzione di emendamenti ai Trattati istitutivi atti a permettere al soggetto identificato dall'Unione e dagli Stati membri di adire la Corte di giustizia. Al riguardo, appare però opportuno dar conto anche della posizione di chi in dottrina⁶³² ritiene, invece, non necessaria la modifica ai Trattati istitutivi. Baratta, in proposito, sostiene che l'assenza di legittimazione attiva della Commissione o degli Stati membri ad adire la Corte di giustizia in base all'art. 267 Trattato FUE, non può considerarsi un limite all'applicabilità di tale disposizione per il rinvio preliminare nell'ambito dei ricorsi dinanzi alla Corte EDU. Egli reputa sufficiente, a tal fine, la competenza ad aderire alla Convenzione EDU di cui all'art. 6, paragrafo 2, Trattato UE che ammetterebbe, indirettamente, i meccanismi necessari per provvedervi nel rispetto delle condizioni stabilite dai Trattati. Le criticità emerse, dunque, apparirebbero eccessivamente formalistiche e ritiene, invece, necessario analizzare il rinvio preliminare previsto dal Progetto d'Accordo sotto il profilo del ruolo svolto dalla Corte di giustizia, alla luce della rilevante giurisprudenza.

Di seguito ci si sofferma proprio sugli effetti che dovranno avere le decisioni rese in tale sede dalla Corte di giustizia sia nell'ambito della procedura pendente dinanzi alla Corte EDU, che nell'ambito del diritto dell'Unione, al fine di considerarne la compatibilità con lo stesso.

VIII e) Gli effetti della decisione resa dalla Corte di giustizia in sede di rinvio preliminare ex art. 3, paragrafo 6 del Progetto d'Accordo d'adesione e l'autonomia del diritto dell'Unione

Con l'intento di provare a dare una valutazione preliminare generale in relazione al meccanismo del rinvio preliminare della Corte di giustizia nell'ambito dei ricorsi dinanzi alla Corte EDU, è indispensabile considerare gli effetti che produrrà la sentenza resa dalla Corte di giustizia a tale titolo. In primo luogo, giova considerare quanto disposto in merito dal Progetto d'Accordo in cui, all'ultima frase del paragrafo 6 dell'art. 3 dello stesso, si legge che quanto disposto in quest'ultimo non interesserà i poteri della Corte EDU. La Nota esplicativa, al riguardo, specifica che il giudizio reso dalla Corte di

⁶³² Cfr. R. BARATTA, *Accession of the EU to the ECHR: the Rational for the ECJ's Prior Involvement Mechanism*, in 50 *Common Market Law Review*, 2013, pp. 1305–1332, spec. p. 1329.

giustizia non vincolerà la Corte EDU⁶³³.

Sotto il profilo del ricorso pendente dinanzi alla Corte EDU, una pronuncia della Corte di giustizia attestante la compatibilità con i diritti fondamentali dell'atto di diritto dell'Unione non dovrebbe produrre effetti nei riguardi della Corte EDU che, autonomamente, dovrà adottare la propria decisione. La decisione, inoltre, non dovrebbe neppure influenzare informalmente quest'ultima nel decidere sul merito del ricorso, benché, ciò sia difficilmente ipotizzabile a priori. Dalla ricostruzione del rapporto tra la Corte EDU e la Corte di giustizia sviluppatasi nella prima parte dello studio, è emerso un atteggiamento di tipo collaborativo tra le due, spesso di deferenza della prima nei confronti della seconda, di cui è stata massima espressione la sentenza *Bosphorus*. In futuro, si può ritenere che la relazione intercorrente tra le due Corti europee rimarrà così improntata, tuttavia, è auspicabile che il paradigma *Bosphorus* venga definitivamente superato, in favore di un controllo completo e effettivo da parte della Corte EDU sul diritto dell'Unione. Diversamente, la ragione stessa dell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU sarebbe inficiata e lo stesso ruolo della Corte EDU apparirebbe depotenziato, così come la credibilità della stessa di garante dei diritti fondamentali in Europa. Per altro laddove quest'ultima pervenisse a conclusioni differenti rispetto a quelle espresse dalla Corte di giustizia, l'autonomia del diritto dell'Unione non potrebbe essere considerata a rischio: la pronuncia della Corte EDU, giova ripeterlo, non determina l'annullamento di un atto ma ne constata soltanto l'incompatibilità con la Convenzione EDU.

Più problematico, invece, appare il caso in cui la Corte di giustizia arrivi a constatare l'illegittimità di un atto dell'atto di diritto dell'Unione. Il Progetto d'Accordo d'adesione nulla dispone al riguardo, tuttavia, occorre considerare se, a fronte di un accertamento di invalidità, la Corte di giustizia possa o meno validamente procedere con l'annullamento dell'atto e, se sì, quali conseguenze potrebbero determinarsi sul ricorso pendente dinanzi alla Corte EDU.

Andando con ordine, la prima osservazione attiene strettamente all'ambito interno ed è collegata al mantenimento dell'autonomia del diritto dell'Unione. Benché, la Corte di giustizia abbia ammesso che un accordo internazionale possa assegnarle ulteriori competenze⁶³⁴, occorre domandarsi se, in base alle disposizioni dei Trattati ivi richiamate, essa possa validamente giungere ad annullare l'atto in questione, senza che ciò snaturi la propria funzione, minando l'autonomia del diritto dell'Unione. In altre parole, qualora si decidesse di utilizzare come base giuridica l'art. 263 Trattato FUE, decorso il termine per l'impugnazione previsto dalla medesima disposizione, ci si chiede se la Corte di giustizia potrebbe comunque annullare l'atto in questione. Parimenti, laddove la base giuridica prescelta fosse l'art. 267 Trattato FUE, la Corte di giustizia potrebbe invalidare un atto, investita della richiesta da un'istituzione a cui la disposizione richiamata non attribuisce detta facoltà? Al momento appare difficile poter dare una risposta certa a queste domande. La funzione che il Progetto d'Accordo affida alla Corte di giustizia investita di un rinvio preliminare, benché essa non abbia un potere specifico in materia di diritti fondamentali, rientra tra il novero di funzioni che i Trattati le attribuiscono in base agli artt. 263 e 267 Trattato FUE, quindi, non altera i caratteri

⁶³³ Cfr. punto 68 della Nota esplicativa, *cit.*

⁶³⁴ Cfr. Corte di giustizia, *Parere 1/91, cit.*, e *Parere 1/00, cit.*

essenziali dei poteri a essa affidati dal diritto primario. Tuttavia, alla luce di quanto stabilito dalla Corte di giustizia nei richiamati pareri 1/91 e 1/00, il carattere non vincolante della decisione resa da essa a tale titolo nei confronti della Corte EDU potrebbe sollevare dei problemi in ordine alla possibilità di utilizzare gli artt. 263 o 267 Trattato FUE senza lesionare l'autonomia del diritto dell'Unione⁶³⁵. Per quanto attiene alla dimensione interna, inoltre, al fine di assicurare il principio della certezza del diritto, si ritiene che, a prescindere dalla base giuridica prescelta, gli effetti di un'eventuale sentenza della Corte di giustizia accertante l'invalidità dell'atto dell'Unione dovrà avere effetti soltanto *ex tunc*, così come disposto dal diritto dell'Unione in relazione alle sentenze pregiudiziali di interpretazione e di annullamento.

Nell'ambito del ricorso dinanzi alla Corte EDU, il rinvio preliminare dovrebbe essere richiesto soltanto nei casi in cui, a prescindere dalle ragioni, il giudice nazionale non abbia provveduto esso stesso ad agire in tal senso durante il procedimento interno. Il rinvio preliminare previsto dall'art. 3, paragrafo 6, del Progetto d'Accordo, così utilizzato, sarebbe effettivamente uno strumento volto a riprendere un potere già originariamente attribuito alla Corte di giustizia dal diritto primario, specificamente, all'art. 267 Trattato FUE e, così esercitato, preserverebbe, anche nell'ambito dell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, le prerogative affidate alla Corte di giustizia dall'art. 19 Trattato UE. Secondo l'opinione espressa da Baratta, il rinvio preliminare, come definito, assicura la compatibilità del Progetto d'Accordo d'adesione con i Trattati e non pregiudica l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione⁶³⁶. Alla luce di quanto esposto, la circostanza per cui la Corte di giustizia verrebbe coinvolta in un modo differente rispetto a quanto previsto dai Trattati, dovrebbe essere considerata un dettaglio di secondaria importanza, inidoneo a inficiare la validità del Progetto d'Accordo e implementabile senza modifiche dei Trattati istitutivi. Nonostante i rilievi su esposti appaiono fondati e sia condivisibile l'opinione secondo cui il rinvio preliminare previsto nel Progetto d'Accordo non snaturi le funzioni disposte alla Corte di giustizia dai Trattati, i dubbi in relazione alla necessità di adottare un'idonea base giuridica per adire la Corte di giustizia permangono e, giunti a questo stadio del processo d'adesione, soltanto essa, con l'atteso parere, potrà fornire la corretta soluzione al riguardo.

Per quanto attiene, invece, alla dimensione esterna, ovvero, alle conseguenze derivanti da una eventuale pronuncia di annullamento dell'atto di diritto dell'Unione in questione nell'ambito della procedura pendente dinanzi alla Corte EDU, le osservazioni riguardano principalmente il ricorrente. Al riguardo, occorre domandarsi se esso, in tal caso, potrebbe perdere lo *status* di vittima, vedendo così il proprio ricorso radiato dal ruolo. Per una giurisprudenza costante della Corte EDU, ai fini dell'art. 34 Convenzione EDU, un ricorrente può perdere la qualità di vittima, in pendenza di una procedura, soltanto qualora le autorità nazionali abbiano riconosciuto espressamente, o nella sostanza, la pretesa violazione della Convenzione EDU e abbiano offerto al ricorrente una riparazione adeguata⁶³⁷. La mera decisione della Corte di giustizia circa la

⁶³⁵ Al riguardo si veda J.P. JACQUÉ, *The accession of the European Union to the European Convention*, cit., p. 1022.

⁶³⁶ Cfr. J.P. JACQUÉ, *The accession of the European Union to the European Convention*, cit., p. 1330-1331.

⁶³⁷ Cfr. Corte EDU, *Eckle c. Repubblica Federale Tedesca*, 15 luglio 1982, punto 66; Corte EDU (GC),

compatibilità o meno con i diritti fondamentali dell'atto di diritto dell'Unione in questione, quindi, non modificherà la posizione del ricorrente dinanzi alla Corte EDU che potrà decidere comunque in ordine alla riparazione da offrirgli⁶³⁸.

IX. I ricorsi tra le Parti della Convenzione EDU

Il sistema di tutela dei diritti fondamentali istituito dal Consiglio d'Europa con la Convenzione EDU prevede, oltre ai ricorsi individuali azionati direttamente contro uno Stato parte dell'Organizzazione, anche un sistema di ricorso inter-statali, tipico strumento di risoluzione pacifica delle controversie del diritto internazionale. Esso è disciplinato all'art. 33 Convenzione EDU, in base al quale, ogni Alta Parte contraente può deferire alla Corte EDU qualunque inosservanza delle disposizioni della Convenzione EDU e dei suoi Protocolli che ritenga possa essere imputata a un'Altra Parte contraente.

Comparato al sistema di ricorsi individuali, il sistema di ricorsi inter-statali è decisamente meno utilizzato, per le evidenti implicazioni negative di natura politica che esso comporta⁶³⁹. Nel corso degli anni, esso è stato applicato principalmente in due circostanze: in primo luogo, da uno Stato membro contro un altro Stato membro a difesa dei diritti di propri cittadini⁶⁴⁰; oppure, per denunciare le violazioni perpetrate da un altro Stato nei confronti dei suoi stessi cittadini⁶⁴¹. Per quanto concerne l'Unione europea, preme sin d'ora sottolineare che tra gli Stati membri della stessa mai si sono verificati casi di ricorsi inter-statali in relazione a fattispecie estranee al diritto dell'Unione.

L'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, tuttavia, solleva ugualmente interessanti questioni, sia in relazione alla dimensione interna dei ricorsi inter-parti, tra Stati membri dell'Unione e tra Stati membri e Unione, sia rispetto alla dimensione esterna, intendendo con tale espressione i ricorsi tra Unione e Stati terzi.

Rispetto alla dimensione interna, già nel *Memorandum* del 1979, la Commissione, paventando il rischio che l'adesione della Comunità alla Convenzione EDU potesse ostacolare il sistema giurisdizionale comunitario, riteneva che eventuali

Dalban, punto 44; Corte EDU, *Brumarescu c. Romania*, 28 ottobre 1999, punto 50.

⁶³⁸ Al riguardo si vedano: R. BARATTA, *Accession of the EU to the ECHR: the Rational for the ECJ's Prior Involvement Mechanism*, in *50 Common Market Law Review*, 2013, pp. 1305–1332, spec. p. 1315; T. LOCK, *End of an epic?*, *cit.*, A. TORRES PÉREZ, *Too many voices?*, *cit.*

⁶³⁹ In tema si veda M. DE SALVIA, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Procedure e contenuti*, Editoriale scientifica, Napoli, 1997, p. 44 e ss.; A. GARDINO, *Stati e Corte europea di Strasburgo nel sistema di protezione dei diritti dell'uomo. Profili processuali*, Giuffrè Editore, Milano, 2005, p. 19 e ss.; V. STARACE, *Articolo 33*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea*, *cit.*, p. 557

⁶⁴⁰ Si veda, ad esempio, Commissione EDU, *Cipro c. Turchia*, ricorso n. 6780/74, 10 luglio 1976 e i successivi ricorsi, riguardanti la protezione dei cittadini ciprioti nei territori di Cipro del Nord occupati dalla Turchia; Corte EDU, *Georgia c. Russia*, ricorso n. 13255/07, 30 giugno 2009 e i successivi ricorsi, concernenti la protezione dei cittadini georgiani detenuti nelle carceri russe.

⁶⁴¹ Si veda, ad esempio, Commissione EDU, *Austria c. Italia*, ricorso n. 788/60, 30 marzo 1963; Commissione EDU, *Danimarca, Svezia, Norvegia e Olanda c. Grecia*, ricorsi n. 3321/67, 3322/67, 3323/67, 3344/67, 5 novembre 1969.

ricorsi azionati da uno Stato membro contro la Comunità europea in base all'art. 33 Convenzione EDU non avrebbero dovuto superare il vaglio di ricevibilità da parte della Corte EDU ed essere rigettati dalla stessa⁶⁴².

In sede negoziale si è riproposta la necessità di conciliare quanto disposto all'art. 33 Convenzione EDU con l'attuale art. 344 Trattato FUE, in base al quale gli Stati membri si impegnano a non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei Trattati a un modo di composizione diverso da quelli previsti dai Trattati stessi. Il Protocollo 8 allegato ai Trattati si riferisce espressamente alla richiamata disposizione, esprimendo chiaramente, all'art. 3, che nessuna disposizione dell'Accordo d'adesione dovrà avere effetti sull'art. 344 Trattato FUE.

Queste disposizioni necessitano di essere coordinate con l'art. 55 Convenzione EDU in virtù del quale, le Alte parti contraenti rinunciano reciprocamente ad avvalersi dei trattati, delle convenzioni o delle dichiarazioni tra di esse in vigore allo scopo di sottoporre mediante ricorso, una controversia nata dall'interpretazione o dall'applicazione della presente Convenzione a una procedura di risoluzione diversa da quelle previste da detta Convenzione.

Dal coordinamento di queste due clausole di giurisdizione esclusiva dipende, ancora una volta, la futura relazione tra la Corte di giustizia dell'Unione e la Corte EDU e, altresì, l'autonomia del diritto dell'Unione, quindi, la compatibilità del Progetto d'Accordo d'adesione con i Trattati.

Al fine di vagliare la soluzione definita nel Progetto d'accordo d'adesione, giova soffermarsi brevemente sulle ragioni poste a fondamento delle due clausole. L'art. 344 Trattato FUE è volto ad assicurare una coerente e uniforme interpretazione e applicazione del diritto dell'Unione, pertanto, insieme all'art. 19 Trattato UE affida unicamente alla Corte di giustizia dell'Unione il compito di provvedervi, imponendo agli Stati membri il dovere di sottoporre soltanto ad essa ogni controversia concernente l'interpretazione e l'applicazione dei Trattati. Al fine di proteggere l'autonomia del diritto dell'Unione, la Corte di giustizia non ha esitato, in diverse occasioni, a negare la compatibilità con i Trattati di progetti di accordi d'adesione della Comunità o dell'Unione a organizzazioni internazionali dotate di organismi giurisdizionali competenti ad adottare decisioni in ordine a controversie riguardanti la Comunità o l'Unione e gli Stati membri⁶⁴³.

L'art. 344 Trattato FUE, invero, si riferisce soltanto ai Trattati, tuttavia, la disposizione ha una portata molto più estesa essendo stata applicata dalla Corte di giustizia anche al diritto derivato e agli accordi conclusi dall'Unione in virtù del rango da essi acquisito nell'ordinamento giuridico della stessa di fonti «quasi» di diritto primario. Preme sottolineare che la Corte di giustizia ha affermato la propria competenza giurisdizionale anche sugli accordi misti in ragione della necessità di assicurare l'interpretazione e l'uniforme applicazione di tutte le norme che non ricadono nella competenza esclusiva degli Stati membri⁶⁴⁴. Inoltre, la Corte di giustizia ha esteso la propria competenza

⁶⁴² Cfr. Commissione europea, *Accession of the Communities to the European Convention on Human Rights*, 4 aprile 1979, in *Bull. E.C.*, Supplement 2/79, paragrafo 27.

⁶⁴³ Si veda, ad esempio, Corte di giustizia dell'UE, *Parere 1/91*, *cit.*, punti 34-35.

⁶⁴⁴ Vedasi, Corte di giustizia dell'UE, causa C-239/03, *Commissione c. Francia*, 7 ottobre 2004, in *Racc. p. I-9328*. Corte di giustizia dell'UE, causa 181/73, *Haegeman*, 30 aprile 1974 in *Racc. p. 449*; causa 12/86, *Demirel*, *cit.*, causa 104/81, *Kupferberg*, *cit.*; causa C-61/94, *Commissione c. Irlanda*,

giurisdizionale anche nel caso in cui la materia di un accordo non incidesse su atti comunitari, ma semplicemente su di «un settore rientrante ampiamente nella competenza comunitaria»⁶⁴⁵.

Dai lavori preparatori della Convenzione EDU, invece, emerge che l'art. 55 (ex art. 62) Convenzione EDU sia stato incluso nello strumento al termine di un delicato dibattito avvenuto in sede negoziale concernente il problema di concorrenza tra la nascente Corte EDU con altri mezzi di composizione delle controversie e, in particolare, una sovrapposizione di competenze con la Corte internazionale di giustizia⁶⁴⁶. Al riguardo, le parti contrarie alla creazione di una nuova Corte specializzata in materia di diritti umani, avanzarono una proposta che prevedeva il deferimento a meccanismi giurisdizionali ivi esistenti (quali la Corte dell'Aja o l'arbitrato) la soluzione delle controversie concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione EDU, mentre, la delegazione italiana propose, con successo, l'inclusione alla Convenzione EDU di una disposizione di coordinamento che enunciava il monopolio delle istituzioni della Convenzione EDU nel decidere controversie l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione⁶⁴⁷.

L'art. 55 Convenzione EDU prevede, come già esposto, una clausola di giurisdizione esclusiva temperata dalla possibilità di una deroga consensuale da parte degli Stati coinvolti nella controversia, formulata nel testo dell'articolo in esame dall'espressione «salvo compromesso speciale»⁶⁴⁸. Detto accordo speciale derogatorio della giurisdizione della Corte EDU deve essere concluso dalle Parti contraenti coinvolte, attualmente o potenzialmente, nella controversia dinanzi alla Corte EDU⁶⁴⁹ e la deroga al principio di esclusività deve avere carattere eccezionale. Nella quarta sentenza in merito alla controversia tra Cipro e Turchia, la Commissione EDU ha individuato due condizioni necessarie al fine di permettere all'accordo tra due Parti di produrre l'effetto preclusivo sulla sussistenza della giurisdizione della Corte EDU; esse prevedono⁶⁵⁰: i) il

cit.

⁶⁴⁵ Si veda, Corte di giustizia dell'UE, causa C-239/03, *Commissione c. Francia*, 7 ottobre 2004, in *Racc.* p. I-12013.

⁶⁴⁶ Cfr. Consiglio d'Europa, *Collected Edition of the «Travaux Préparatoires» of the European Convention on Human Rights*, Vol. 5, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1979, p. 58.

⁶⁴⁷ Cfr. C. PITEA, *Art. 55*, in B. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione*, *cit.*, p. 781 e ss.; T. LOCK, *The ECJ and the ECtHR: The future relationship between the two European Courts*, in *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* 8, 2009, pp. 375-398., spec. pp. 392-393.

⁶⁴⁸ In argomento si veda Y. SHANY, *The Competing Jurisdiction of International Courts and Tribunals*, OUP, Oxford, 2003, pp. 188-190.

⁶⁴⁹ Cfr. Commissione EDU, *Cipro c. Turchia*, *cit.*

⁶⁵⁰ Si esclude dalle condizioni necessarie quella che vorrebbe l'accordo speciale concluso tra tutte le parti della Convenzione EDU. Come notato in dottrina, infatti, dall'analisi dei lavori preparatori relativi alla redazione della disposizione esaminata emerge che questa è stata inclusa principalmente per prevenire che alle Parti contraenti alla Convenzione venissero diretti ricorsi relativi alla Convenzione EDU dinanzi a una Corte diversa dalla Corte EDU, costringendoli a difendersi in tale sede. Cfr. Consiglio d'Europa, *Collected Edition of the «Travaux Préparatoires»*, *cit.*, p. 58.

Alla luce delle innovazioni introdotte al sistema della Convenzione EDU dal Protocollo 11 (invero, l'introduzione di una Corte unica e permanente e la soppressione della sottoposizione facoltativa degli Stati membri del Consiglio d'Europa alla giurisdizione della Corte EDU), da un'interpretazione storica e teleologica dell'art. 55 Convenzione EDU, la condizione per cui l'accordo speciale debba

consenso tra le Parti contraenti in ordine alla sottoposizione a un organo giurisdizionale differente dalla Corte EDU delle questioni interpretative o applicative della Convenzione EDU o, viceversa, il consenso tra le Parti contraenti a non sottoporre alla Corte EDU tali questioni. Nell'accordo deve esservi un riferimento esplicito alla Convenzione EDU e al sistema di ricorsi da essa previsto; *ii*) la possibilità in capo alle Parti contraenti di attivare unilateralmente il procedimento oggetto dell'accordo speciale⁶⁵¹.

La giurisdizione esclusiva disposta dalla Convenzione EDU a favore della Corte EDU dall'art. 55 Convenzione EDU è diametralmente opposta alla clausola di giurisdizione esclusiva disposta, invece, a favore della Corte di giustizia dall'art. 344 Trattato FUE e ciò, in seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, potrebbe determinare il verificarsi di concreti contrasti tra le due Corti europee stante l'esercizio da parte delle stesse della giurisdizione esclusiva sulla medesima fonte: la Convenzione EDU, in ragione del rango che essa acquisirà nell'ordinamento giuridico dell'Unione⁶⁵². Ciò rende necessaria l'individuazione della Corte, tra le due, che eserciterà la competenza giurisdizionale sui ricorsi tra Stati membri dell'Unione in ordine all'interpretazione e applicazione della Convenzione EDU, all'indomani dell'entrata in vigore dell'Accordo d'adesione dell'Unione a quest'ultima⁶⁵³.

A tal fine, stante il carattere non esclusivo della clausola contenuta nell'art. 55 Convenzione EDU, si è vagliata la possibilità di interpretare i Trattati istitutivi dell'Unione e, in particolare, l'art. 344 Trattato FUE in combinato con l'art. 19 Trattato UE, alla stregua di un compromesso speciale tra gli Stati membri dell'Unione atto a derogare legittimamente alla giurisdizione esclusiva della Corte EDU. Alla luce delle condizioni su esposte, tuttavia, emerge che le disposizioni dei Trattati istitutivi richiamate non possiedono le necessarie caratteristiche per essere considerate alla stregua di un «compromesso speciale» di cui all'art. 55 Convenzione EDU⁶⁵⁴: l'elemento che osta a ciò è soprattutto la carenza di riferimenti alla Convenzione EDU negli artt. 344 Trattato FUE e 19 Trattato UE che, invece, conferiscono una competenza giurisdizionale generale esclusiva alla Corte di giustizia⁶⁵⁵.

essere concluso tra tutte le Parti della Convenzione EDU non appare più necessaria. Un accordo speciale concluso soltanto tra alcune Parti contraenti della Convenzione EDU, dunque, può essere considerato sufficiente al fine di derogare alla giurisdizione esclusiva della Corte EDU tra esse. Ciò sarebbe precisamente il caso degli Stati membri dell'Unione, i quali costituiscono soltanto una parte, seppur numerosa, delle Parti contraenti della Convenzione EDU. Per un'analisi approfondita di questo aspetto si rinvia, tra gli altri, a: T. LOCK, *The ECJ and the ECtHR*, cit., p. 393-394; P. GRAGL, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, cit., p. 180-182; Y. SHANY, *The Competing Jurisdiction*, cit., p. 191. Contra si veda J. A. FROWEIN, W. PEUKERT, Art. 62, N.P. ENGEL VERLAG (Eds), *EMRK-Kommentar* (2nd edn.), Kehl, 1996.

⁶⁵¹ Per una lettura critica delle clausole individuate dalla Commissione si rinvia a U. VILLANI, Art. 55, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea*, cit., p.761.

⁶⁵² Al riguardo si rinvia al Capitolo I.

⁶⁵³ Sul rischio di conflitto di giurisdizioni tra le Corti europee nei ricorsi inter-statali si veda T. LOCK, *The ECJ and the ECtHR*, cit., p. 391.

⁶⁵⁴ Cfr. T. LOCK, *The ECJ and the ECtHR*, cit., p. 392; P. GRAGL, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, cit., p. 179.

⁶⁵⁵ Considerando ancora una volta i lavori preparatori della Convenzione EDU, emerge che con l'art. 55 voleva evitarsi proprio che attraverso clausole generali quali quella di cui all'art. 36, paragrafo 2,

Benché, diversamente dall'Unione europea, la Convenzione EDU non costituisca un ordinamento giuridico autonomo e indipendente e la Corte EDU assolva una funzione di natura sussidiaria, le eccezioni alla regola generale per cui essa esercita la giurisdizione esclusiva sulla controversie sorte tra le Parti in relazione alla Convenzione EDU, ancorché ammesse, devono essere interpretate in maniera restrittiva. Ciò posto, si è ritenuto che le disposizioni ivi richiamate non possano fungere da «compromesso speciale» tra gli Stati membri dell'Unione nel senso di cui all'art. 55 Convenzione EDU.

In seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, quindi, il potenziale conflitto tra le due Corti europee potrebbe diventare attuale e necessita di essere evitato attraverso la conclusione di un apposito «accordo speciale» che coinvolga sia gli Stati membri dell'Unione che l'Unione stessa.

In alternativa a ciò, si è valutata altresì la possibilità di introdurre una riserva in base all'art. 57 Convenzione EDU ed escludere completamente la possibilità di sottoporre controversie tra Stati membri dell'Unione e tra questi e l'Unione alla Corte EDU⁶⁵⁶. La proposta, avanzata già nel *Memorandum*⁶⁵⁷ dalla Commissione europea del 1979 e reiterata da alcuni Stati membri dell'Unione nelle osservazioni presentate alla Corte di giustizia in relazione al parere 2/94⁶⁵⁸, durante i negoziati, invece, è stata abbandonata. Questa opportunità, ancorché atta a risolvere totalmente il potenziale conflitto di giurisdizione tra le due Corti europee, presenta rilevanti implicazioni negative di carattere giuridico e politico che la rendono decisamente poco appetibile. Benché con essa sarebbe preservata l'autonomia del diritto dell'Unione, gli effetti dell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU ne uscirebbero notevolmente ridotti. Inoltre, una riserva così estesa appare in contrasto con la stessa natura del sistema di protezione convenzionale che, tra l'altro, sorse inizialmente proprio come un sistema di ricorsi inter-statali⁶⁵⁹. Essa non appare compatibile neppure con il principio per cui l'Unione dovrebbe aderire alla Convenzione EDU su un piano di parità con le altre Parti contraenti della Convenzione EDU. Infine, detta eccezione generale appare difficilmente conciliabile anche sotto il profilo del diritto internazionale: l'art. 27 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei Trattati, che codifica un principio di diritto internazionale generale, stabilisce che, una Parte contraente non può invocare le

dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia si impedisse alla Corte EDU di poter esercitare la funzione per cui stava nascendo. Cfr. T. LOCK, *The ECJ and the ECtHR*, cit., p. 393; P. GRAGL, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, cit., p. 181. La Corte di giustizia ha rivendicato esplicitamente il carattere esclusivo della propria competenza giurisdizionale recentemente nel sentenza *Kadi*. Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *Kadi*, cit., paragrafo 317.

⁶⁵⁶ Riguardo all'opportunità di riconoscere una competenza esclusiva della Corte di giustizia a pronunciarsi sui ricorsi tra Stati membri concernenti la violazione della Convenzione EDU, si veda M. JAEGER, *I rapporti tra Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 334-335.

⁶⁵⁷ Cfr. Commissione europea, *Memorandum*, cit., paragrafo 27.

⁶⁵⁸ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *parere 2/94*, cit., osservazioni presentate dal governo belga e spagnolo. Sul punto si veda altresì, CDDH, *Study of Technical and Legal Issues of a Possible EC/EU Accession to the European Convention on Human Rights*, cit., paragrafo 65.

⁶⁵⁹ Al proposito, J. CHRISTOFFERSEN, *Institutional Aspects of the EU's Accession to the ECHR*, osservazioni presentate al Comitato affari costituzionali del Parlamento europeo. Si veda, Parlamento europeo, *Committee on Constitutional Affairs, Hearing on the Institutional Aspects of the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights*, 18 marzo 2010, p. 6.

disposizioni della propria legislazione interna per giustificare la mancata esecuzione di un trattato⁶⁶⁰. In seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, i Trattati istitutivi potrebbero essere considerati alla stregua di diritto interno rispetto alla Convenzione EDU e non dovrebbero prevalere su quest'ultima⁶⁶¹.

I negoziatori del Progetto d'Accordo d'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, invece, hanno adottato una posizione meno netta, decisamente più in linea con il principio per cui l'Unione dovrà integrarsi alla Convenzione EDU nella maniera più simile a quella delle altre Parti contraenti.

Riguardo ai ricorsi inter-statali, infatti, nel testo del Progetto d'Accordo, all'art. 4, è introdotta soltanto l'introduzione di una modifica di carattere redazionale da apportare alla Convenzione EDU necessaria affinché anche l'Unione possa adire la Corte EDU contro le Parti del Consiglio d'Europa e viceversa. In seguito all'entrata in vigore dell'Accordo, infatti, la rubrica ricorsi inter-statali nel testo della Convenzione EDU muterà in ricorsi inter-parti.

Se l'Accordo d'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU entrerà in vigore con l'art. 4 redatto in detta forma, l'art. 33 Convenzione EDU resterà invariato nella sostanza, con la conseguenza che gli Stati membri dell'Unione e l'Unione non avranno alcun limite di carattere esterno all'utilizzo del ricorso inter-parti tra loro. D'altronde, la definizione di simili prescrizioni, entro il futuro Accordo d'adesione, determinerebbe una lesione dell'autonomia del diritto dell'Unione e non supererebbe il vaglio di compatibilità della Corte di giustizia con i Trattati istitutivi. Tenendo in considerazione anche le altre ragioni di carattere politico su esposte, la scelta dei negoziatori in relazione alla redazione dell'art. 4 del Progetto d'Accordo d'adesione appare, dunque, ampiamente condivisibile.

Tuttavia, anche in seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, in base all'art. 344 Trattato FUE letto in combinato con l'art. 19 Trattato UE, agli Stati membri dell'Unione rimarrà preclusa la facoltà di proporre ricorsi dinanzi alla Corte EDU tra loro o contro l'Unione, e viceversa, per fattispecie rientranti nel campo d'applicazione del diritto dell'Unione. Infatti, la giurisdizione esclusiva della Corte di giustizia attribuita ad essa dai Trattati istitutivi rimarrà invariata e, considerando la rilevante giurisprudenza resa in precedenza dalla stessa⁶⁶², ci si può attendere che la stessa continuerà ad adottare interpretazioni piuttosto estese dell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione al fine di preservare il proprio monopolio giurisdizionale sullo stesso e, quindi, l'autonomia di quest'ultimo⁶⁶³.

⁶⁶⁰ In argomento, si veda M.E. VILLINGER, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Brill Academic Publishers, Leiden, 2009, p. 375.

⁶⁶¹ Sul punto si veda P. GRAGL, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, *cit.*, p. 181-183.

⁶⁶² Al riguardo si veda Corte di giustizia dell'UE, parere 1/76, nonché i pareri 1/91, *cit.* e 2/94, *cit.*. Corte di giustizia dell'UE, causa 181/73, *Haegeman*, 30 aprile 1974 in *Racc.* p. 449; causa 12/86, *Demirel*, *cit.*, causa 104/81, *Kupferberg*, *cit.*; causa C-61/94, *Commissione c. Irlanda*, *cit.*; causa C-239/03, *Commissione c. Francia*, 7 ottobre 2004, in *Racc.* p. I-9328.

⁶⁶³ In argomento, si veda M. BRONCKERS, *The Relationship of the EC Courts with other International Tribunals: Non-Committal, Respectful or Submissive?*, in 44 *Common Market Law Review*, 2007, p. 601 e ss.; P. GRAGL, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, *cit.*, pp. 31-49; N. LAVRASON, *The Scope of Exclusive Jurisdiction of the Court of Justice*, in 32 *European Law Review*, 2007, p. 83 e ss.; L.S. ROSSI, *Conclusioni di accordi internazionali e*

Infine, appare utile ricordare che gli Stati membri sono tenuti, altresì, a rispettare il principio di leale cooperazione, di cui all'art. 4, paragrafo 3, Trattato FUE, il cui contenuto si esprime anche nel dovere in capo ad essi di non sottoporre a organi giurisdizionali esterni questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione del diritto dell'Unione di cui, in seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, farà parte anche quest'ultima. Giova sottolineare che, in violazione di tale dovere, lo Stato membro dell'Unione si espone al rischio di essere destinatario di una procedura di infrazione in base all'art. 258 Trattato FUE. Benché, nella prassi, la Commissione abbia introdotto soltanto nel citato caso *MOX Plant* una procedura di infrazione nei confronti di uno Stato membro per la violazione dell'art. 344 Trattato FUE, laddove uno Stato membro dell'Unione decidesse di sottoporre una controversia contro un altro Stato membro riguardante una fattispecie rientrante nell'ambito d'applicazione del diritto dell'UE, è pressoché certo che la Commissione eserciterebbe il suo potere/dovere di controllo ad essa conferito dai Trattati.

La tutela della giurisdizione esclusiva della Corte di giustizia e, di conseguenza, dell'autonomia del diritto dell'Unione, rispetto ai ricorsi inter-parti, in seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, dovrà essere assicurata in primo luogo entro l'ambito dell'ordinamento giuridico dell'Unione, in virtù degli obblighi in capo agli Stati membri e attraverso gli strumenti su esposti.

Per quanto concerne, invece, l'art. 55 Convenzione EDU, l'art. 5 del Progetto d'Accordo prevede l'introduzione di quel «compromesso speciale» previsto dal richiamato art. 55, in virtù della quale le procedure giudiziali dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione non saranno considerate alla stregua di metodi di composizione delle controversie da essa vietate. Così facendo, il Progetto d'Accordo risolve da principio l'incompatibilità tra l'art. 344 Trattato FUE e l'art. 55 Convenzione EDU, semplificando la posizione degli Stati membri dell'Unione che potranno, senza incorrere in una violazione degli obblighi convenzionalmente assunti, ricorrere dinanzi alla Corte di giustizia contro un altro Stato membro dell'Unione, nel rispetto dell'art. 344 Trattato FUE, agendo in forza all'art. 259 Trattato FUE.

L'autonomia del diritto dell'Unione appare, dunque, assicurata⁶⁶⁴. Tuttavia, rimane da definire se, e in che termini, l'Unione e gli Stati membri potranno adire la Corte EDU in base all'art. 33 Convenzione EDU ricorrendo contro di loro e, per quanto riguarda l'Unione, se essa potrà adire la Corte EDU ricorrendo contro le altre Parti contraenti del Consiglio d'Europa.

X. Gli aspetti istituzionali dell'adesione: la partecipazione dell'Unione europea agli organi del Consiglio d'Europa

L'Unione europea aderirà soltanto alla Convenzione EDU ma non diventerà

coerenza del sistema: l'esclusività della competenza comunitaria, in 4 *Rivista di Diritto Internazionale*, 2007, pp. 1008-1020, spec. p. 1011 e ss.; Y. SCHANY, *The Competing Jurisdiction*, cit..

⁶⁶⁴ In argomento, G. GAJA, *Accession to the ECHR*, cit., p. 188-190.

parte del Consiglio d'Europa⁶⁶⁵. Ciò, tuttavia, ha posto la necessità di definire alcuni aspetti di carattere istituzionale necessari al fine di permettere all'Unione di aderire alla Convenzione EDU su un piano di parità rispetto alle altre Parti contraenti⁶⁶⁶. La soluzione di questi aspetti, benché in sede negoziale siano state avanzate ipotesi diverse, non ha comportato difficoltà paragonabili a quelle affrontate in relazione all'adattamento delle procedure di ricorso dinanzi alla Corte EDU e non presenta rilevanti profili di incompatibilità con l'autonomia del diritto dell'Unione.

X. a) La partecipazione dell'Unione europea all'Assemblea Parlamentare per la nomina dei giudici della Corte EDU

L'art. 22 Convenzione EDU recita che i giudici della Corte EDU sono eletti dall'Assemblea parlamentare in relazione a ciascuna Alta Parte contraente, a maggioranza dei voti espressi, su una lista di tre candidati presentata dall'Alta Parte contraente.

Benché l'Unione non entrerà a far parte del Consiglio d'Europa, si è ritenuta opportuna la presenza di un giudice rappresentante l'Unione in seno alla Corte EDU, al fine garantire all'interno della stessa la rappresentanza dell'Unione e, soprattutto, di assicurare un adeguato livello di conoscenza in relazione al sistema giuridico della stessa⁶⁶⁷, esattamente come previsto in relazione ai sistemi giuridici delle altre Parti contraenti⁶⁶⁸. La presenza di un giudice per ogni Parte contraente, inoltre, fa fronte alla necessità di assicurare la legittimazione delle sentenze e la partecipazione di tutte le Parti contraenti al procedimento di esecuzione delle stesse⁶⁶⁹.

Le direttive negoziali indicate dalla Commissione al Consiglio, quindi, hanno previsto sin da subito l'esigenza di nominare un giudice dell'Unione, tuttavia, in sede negoziale è stato necessario individuare la procedura di nomina dello stesso e la definizione delle modalità di partecipazione ai lavori della Corte EDU. Inizialmente, infatti, era stata avanzata la proposta di garantire la partecipazione del giudice dell'Unione soltanto in occasione dei ricorsi riguardanti, direttamente o meno, il diritto

⁶⁶⁵ Il Consiglio d'Europa ha auspicato un'adesione completa dell'Unione europea ad esso. In argomento, si vedano A. GIANELLI, *L'adesione dell'unione europea alla CEDU secondo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 685 e J.C. JUNKER, *Council of Europe-European Union: A sole ambition for the European continent*, 11 aprile 2006, doc. n. 10897. Il Parlamento europeo, sul punto, si era espresso a favore non soltanto dell'adesione alla Convenzione EDU ma, altresì, della Carta Sociale Europea, auspicando anche l'ingresso dell'Unione negli altri organi del Consiglio d'Europa, quali il Comitato per la prevenzione della tortura, la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza e la Commissione europea per l'efficienza della giustizia. Cfr. Parlamento europeo, *Risoluzione sugli aspetti istituzionali dell'adesione dell'UE alla CEDU*, cit., punto 31.

⁶⁶⁶ Rispetto alle questioni istituzionali è altresì interessante l'analisi già sviluppata dalla Commissione in seno al *Memorandum* del 1979, cit., p. 16.

⁶⁶⁷ Nel rispetto di quanto disposto dall'art. 27, comma 2 Convenzione EDU, il giudice eletto in relazione a uno Stato parte della controversia è membro di diritto della Camera e della Grande Camera, parimenti anche in relazione alla composizione dei comitati.

⁶⁶⁸ La presenza di un giudice per ognuno degli Stati membri dell'Unione, infatti, non appare idonea a garantire sufficientemente la rappresentanza della stessa e non risponde pienamente alla necessità di assicurare un adeguato livello di conoscenza del diritto dell'Unione.

⁶⁶⁹ Al riguardo si veda CDDH, *Study of Technical and Legal Issues of a Possible EC/EU Accession to the European Convention on Human Rights*, cit., paragrafo 66 e ss.

dell'Unione e di procedere, al verificarsi di tali condizioni, alla nomina *ad hoc* del giudice rappresentante la stessa. La ragione sottesa a tale proposta risiede nel timore che la presenza del giudice dell'Unione, dotato del medesimo *status* e esercitante le stesse funzioni attribuite agli altri giudici della Corte EDU, potrebbe determinare una sorta di discriminazione tra le Parti stante il fatto che ciascuno degli Stati membri dell'Unione, a turno, potrebbe trovarsi con due giudici della propria nazionalità⁶⁷⁰. Questa posizione, tuttavia, non appare condivisibile atteso che, in base a quanto disposto dall'art. 21, paragrafo 2, Convenzione EDU, i giudici siedono alla Corte a titolo individuale. Inoltre, non è previsto il rispetto del requisito della nazionalità per la nomina del giudice della Parte contraente, quindi, non è esclusa la possibilità che una Parte contraente indichi, nella terna di candidati alla nomina di giudice della Corte EDU, anche personalità con una nazionalità diversa da quello dello Stato che li propone.

Il Progetto d'Accordo d'adesione nulla dispone riguardo allo *status* del giudice dell'Unione e ai compiti che a egli saranno assegnati, mentre, nella Nota esplicativa si legge che questo «shall participate equally with the other judges in the work of the Court and have the same status and duties⁶⁷¹».

L'art. 6 del Progetto d'Accordo dispone, invece, la modalità per procedere all'elezione del giudice, in accordo a quanto disposto all'art. 22 Convenzione EDU, senza che sia necessaria l'introduzione di adattamenti allo stesso. Esso prevede che una delegazione del Parlamento europeo dovrà partecipare, con diritto di voto, alle sedute dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa quando essa esercita le sue funzioni in relazione alla nomina dei giudici della Corte EDU. Nel rispetto di quanto previsto all'art. 26 dello Statuto del Consiglio d'Europa, la delegazione del Parlamento europeo si comporrà di un numero di rappresentanti pari a quello attribuito allo Stato membro con la delegazione più numerosa. Le modalità di partecipazione dei rappresentanti del Parlamento europeo ai lavori dell'Assemblea Parlamentare (e ai corpi della stessa) saranno definite dalle due istituzioni in collaborazione tra loro⁶⁷².

Per quanto concerne, invece, la redazione della lista di tre candidati tra i quali l'Assemblea Parlamentare dovrà procedere alla nomina del giudice dell'Unione, il l'art. 6 del Progetto d'Accordo affida a regole di natura interna l'individuazione dei criteri e delle procedure. Al riguardo, l'attribuzione di tale compito al Parlamento europeo necessiterebbe di una modifica dei Trattati, stante l'assoluta carenza di competenza in tal senso dell'istituzione assembleare. Invece, si ritiene preferibile l'adozione dei medesimi criteri e metodo di nomina dei giudici della Corte di giustizia e del Tribunale disposti, rispettivamente, agli artt. 253 e 255 Trattato FUE, opportunamente adattati. Per ciò che concerne i criteri, l'art. 253, paragrafo 1, Trattato FUE stabilisce che i giudici della Corte di giustizia sono «scelti tra personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e che riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio, nei rispettivi paesi, delle più alte funzioni giurisdizionali, ovvero che siano giureconsulti di notoria competenza».

⁶⁷⁰ Cfr. C. ZANGHÌ, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 117.

⁶⁷¹ Si veda il paragrafo 77 della Nota esplicativa, cit.

⁶⁷² Si veda paragrafo 76 della Nota esplicativa, cit. Al riguardo, il presidente del Comitato Affari Costituzionali del Parlamento europeo e il presidente del Comitato Affari legali e Diritti umani del Consiglio d'Europa hanno raggiunto un accordo già il 15 giugno 2011, esso dovrà essere approvato dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa e dal Parlamento europeo.

Per quanto attiene alla procedura di designazione, la disposizione ivi richiamata stabilisce che i giudici sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri, previa consultazione del comitato di cui all'articolo 255 Trattato FUE, per sei anni. Detto comitato, è istituito con l'incarico di fornire un parere circa l'adeguatezza dei candidati all'esercizio delle funzioni di giudice e di avvocato generale della Corte di giustizia e del Tribunale, prima della nomina formale da parte dei governi. Esso è composto da sette personalità scelte tra *ex* membri della Corte di giustizia dell'Unione, membri dei massimi organi giurisdizionali nazionali e giuristi di notoria competenza, uno dei quali è proposto dal Parlamento europeo⁶⁷³.

Nel rispetto dei medesimi requisiti individuati per la nomina a giudice della Corte di giustizia dell'Unione, i governi degli Stati membri potrebbero procedere alla definizione della lista di candidati a giudice della Corte EDU da sottoporre all'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, attraverso la delegazione del Parlamento europeo, dopo aver ottenuto il parere positivo da parte del suddetto comitato. La presenza in quest'ultimo di un membro selezionato dal Parlamento europeo garantirebbe una, seppur indiretta, partecipazione dello stesso all'individuazione dei candidati. La lista di candidati andrebbe redatta allo scadere di ogni mandato del giudice dell'Unione, quindi, ogni nove anni. Al fine di non modificare i Trattati, tuttavia, occorre definire con quale tipologia di atto interno prevedere tale procedura.

X. b) La partecipazione dell'Unione alle riunioni del Comitato dei Ministri quando svolge funzioni concernenti: l'esecuzione delle sentenze della Corte EDU, l'adozione di Protocolli addizionali alla Convenzione EDU, la composizione della Corte EDU e l'adempimento di altre funzioni non previste dalla Convenzione EDU

La Convenzione EDU affida al Comitato dei Ministri diversi compiti concernenti il funzionamento del sistema di protezione da essa definito, dunque, una certa partecipazione dell'Unione ad alcune delle riunioni dello stesso appare necessaria per integrarla al sistema della Convenzione EDU su un piano di parità rispetto alle altre Parti contraenti. Ciò, tuttavia, ha reso necessaria la definizione di taluni aggiustamenti volti a non creare ingiustificate posizioni di svantaggio nei confronti degli Stati terzi all'Unione in ragione della contemporanea partecipazione all'adozione di talune decisioni da parte dell'Unione e dei suoi Stati membri.

Tra le funzioni assegnate al Comitato dei Ministri, quella di maggior rilievo attiene al controllo dell'esecuzione delle sentenze rese dalla Corte EDU⁶⁷⁴. Questo ruolo è stato ulteriormente rafforzato dal Protocollo 14 il quale, novellando l'art. 46 Convenzione EDU, ha previsto, al paragrafo 3, che se il Comitato dei Ministri ritiene che l'esecuzione di una sentenza definitiva sia ostacolata da una difficoltà di interpretazione della medesima, esso può adire la Corte EDU affinché questa si pronunci su tale questione interpretativa⁶⁷⁵. La decisione di adire la Corte EDU è presa

⁶⁷³ Vedasi Art. 255 Trattato FUE.

⁶⁷⁴ Sia delle decisioni rese a termine della procedura di ricorso che quelle adottate in seguito a composizione amichevole, di cui all'art. 39, ultimo paragrafo, Convenzione EDU.

⁶⁷⁵ Sulle funzioni affidate al Comitato dei ministri in materia di esecuzione delle sentenze della Corte EDU, si rinvia a: G. CATALDI, *Gli effetti delle sentenze della Corte europea dei diritti umani nel*

con un voto a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti che hanno il diritto di avere un seggio in seno al Comitato.

Il Comitato dei Ministri, inoltre, laddove ritenga che una Parte contraente rifiuti di conformarsi a una sentenza definitiva in una controversia cui essa è parte, dopo aver messo in mora tale Parte, può, con una decisione adottata con voto a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti che hanno il diritto di avere un seggio in seno al Comitato, adire la Corte EDU sulla questione dell'inadempimento da parte della Parte contraente.

La Corte EDU, adita a tale titolo, se constata sussistente la violazione della Parte contraente di dare esecuzione alle decisioni della Corte EDU di cui è destinataria, trasmette il caso al Comitato dei Ministri affinché questo esamini le misure da adottare.

Tutto ciò considerato la partecipazione dell'Unione alle riunioni del Comitato dei Ministri quando esercita le funzioni di cui all'art. 46 e 29 Convenzione EDU appaiono evidenti al fine di permetterle una partecipazione su un piano di effettiva parità rispetto alle altre Parti contraenti. Al proposito, giova premettere che la Commissione europea risulta già autorizzata a prendervi parte senza diritto di voto, quindi, in sede negoziale, è stato necessario definire la modalità dell'esercizio del diritto di voto dell'Unione e degli Stati membri.

L'art. 7 del Progetto d'Accordo d'adesione regola la partecipazione dell'Unione alle riunioni del Comitato dei Ministri, a tal fine, esso prevede la modifica dell'art. 54 Convenzione EDU al quale saranno inseriti tre ulteriori paragrafi ed è correlato da una lunga spiegazione nella Nota esplicativa, inoltre, il pacchetto di strumenti adottati dai negoziatori, include un allegato contenente la bozza della disposizione da aggiungere al Regolamento del Comitato dei Ministri in relazione alle regole di voto per l'adozione delle decisioni concernenti la supervisione dell'esecuzione delle sentenze.

In base al paragrafo 2 dell'art. 7 del Progetto d'Accordo, l'Unione parteciperà con diritto di voto alle riunioni del Comitato dei Ministri quando quest'ultimo prenderà decisioni in relazione a questioni concernenti, tra l'altro, il controllo dell'esecuzione delle decisioni della Corte EDU (di cui agli artt. 46, paragrafo 2 e 5 e 47 Convenzione EDU), incluse quelle rese in composizione amichevole (art. 39, paragrafo 4, Convenzione EDU).

Il Progetto d'Accordo d'adesione prevede, altresì, che l'esercizio del diritto di voto da parte dell'Unione e degli Stati membri in seno al Comitato dei Ministri non dovrà pregiudicare l'effettivo esercizio delle funzioni di controllo del Comitato dei Ministri di cui agli artt. 39 e 46 Convenzione EDU⁶⁷⁶. Infatti, nel rispetto del diritto dell'Unione e,

sistema della Convenzione, in M. FRAGOLA (a cura di), *La cooperazione fra Corti in Europa nella tutela dei diritti dell'uomo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p. 51 e ss.; A. DRZEMCZEWSKI, *Art. 46*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea*, cit., p. 686 e ss.; M. FLAUSS, *La pratique du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe au titre de l'article 54 de la Convention européenne des droits de l'homme (1985-1988)*, in 34 *Annuaire français de droit international*, 1988, pp. 408-423; E. LAMBERT, *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, p. 99 e ss.; MACDONALD, *Supervision of the execution of the judgements of the European Court of Human Rights*, in R.J. DUPUY (Ed.), *Mélanges en l'honneur de N. Valticos, Droit et justice*, pp. 419-437; P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè Editore, Milano, 2004; ID., *Art. 46*, in B. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione*, cit., p. 744 e ss.; G. RAIMONDI, *L'obbligo degli Stati di conformarsi alle sentenze definitive della Corte Europea dei diritti umani negli affari nei quali essi sono parti: l'art. 46, primo comma, della CEDU*, in U. LA ROCCA (a cura di), *La Corte europea dei diritti dell'uomo e l'esecuzione delle sentenze*, cit.

⁶⁷⁶ In argomento si veda T. LOCK, *End of an epic? The draft agreement on the EU's accession to the*

in particolare, del principio di leale collaborazione di cui all'art. 4, comma 3, Trattato UE, l'Unione e i suoi Stati membri in certe circostanze sono obbligati ad agire in maniera coordinata nell'esprimere la loro posizione e il relativo voto⁶⁷⁷.

Al fine di permettere agli stessi di rispettare detta prescrizione, i negoziatori hanno ritenuto necessario diversificare la partecipazione dell'Unione e dei suoi Stati membri al processo di controllo dell'esecuzione delle sentenze distinguendo le decisioni relative ai casi in cui l'Unione ha partecipato a titolo di convenuto principale o co-convenuto dalle decisioni adottate dall'Unione nei confronti di Stati terzi⁶⁷⁸. Specificamente, il paragrafo 4, dell'art. 7 del Progetto d'Accordo, dispone che, in relazione ai casi in cui il Comitato dei Ministri supervisionerà l'esecuzione degli obblighi in capo all'Unione e ai suoi Stati membri derivanti, sia da procedimenti in cui l'Unione sedeva a titolo di convenuto principale che da procedimenti in cui sedeva a titolo di co-convenuto, e viceversa per gli Stati membri, al fine di rispettare i Trattati, essi potranno coordinarsi nell'esprimere le proprie posizioni e voti.

Tuttavia, al fine di assicurare che detto coordinamento non pregiudichi l'effettivo esercizio del controllo dell'esecuzione delle decisioni da parte del Comitato dei Ministri, in sede negoziale si è provveduto altresì a definire alcune regole di voto speciali, da aggiungere al Regolamento del Comitato dei Ministri, che troveranno applicazione soltanto durante l'adozione di decisioni riguardanti gli obblighi in capo all'Unione da sola e in capo a essa insieme a uno o più suoi Stati membri⁶⁷⁹. Diversi Stati terzi all'Unione, infatti, avevano espresso il fondato timore per cui il coordinamento di Stati membri e Unione in seno al Comitato dei Ministri potesse, non solo condizionare l'esercizio del controllo dell'esecuzione delle sentenze, ma, più in generale minare l'autonomia dell'organo stesso, condizionandone i lavori⁶⁸⁰. Onde evitare il verificarsi di comportamenti ostruzionistici da parte di Unione e Stati membri, ancorché per questi politicamente sconvenienti, le regole di voto previste, eviteranno la possibilità di impiegare utilmente maggioranze di blocco da parte degli stessi, non solo nel quadro dell'adozione delle decisioni relative al controllo dell'esecuzione delle sentenze, ma anche nelle delibere concernenti l'ordinario funzionamento del meccanismo di controllo esercitato dal Comitato dei Ministri. Il terzo paragrafo della bozza dell'art. 18 del

ECHR, in *Yearbook of European Law*, 2012, pp. 167-197.

⁶⁷⁷ Sul punto si veda il parere 1/94 reso dalla Corte di giustizia in merito alla compatibilità con i Trattati del progetto d'accordo d'adesione della Comunità europea al WTO. Corte di giustizia dell'UE, *Parere 1/94*, 15 novembre 1994, in *Racc.* p. I-5389, paragrafo 108.

⁶⁷⁸ Cfr. paragrafo 82 Nota esplicativa, *cit.*

⁶⁷⁹ Si tratta di disposizioni concernenti il calcolo della maggioranza per adottare le decisioni. La bozza dell'art. 18 del Regolamento del Comitato dei ministri recita «1. Decisions by the Committee of Ministers under Rule 17 (Final Resolution) of the present rules shall be considered as adopted if a majority of four fifths of the representatives casting a vote and a majority of two thirds of the representatives entitled to sit on the Committee of Ministers are in favour. 2. Decisions by the Committee of Ministers under Rule 10 (Referral to the Court for interpretation of a judgment) and under Rule 11 (Infringement proceedings) of the present rules shall be considered as adopted if one fourth of the representatives entitled to sit on the Committee of Ministers is in favour. 3. Decisions on procedural issues or merely requesting information shall be considered as adopted if one fifth of the representatives entitled to sit on the Committee of Ministers is in favour. 4. Amendments to the provisions of this rule shall require consensus by all High Contracting Parties to the Convention». Si veda anche paragrafo 84 della Nota esplicativa, *cit.*

⁶⁸⁰ Cfr. paragrafo 89 della Nota esplicativa, *cit.*

Regolamento dell'organo dispone al riguardo che per l'adozione delle decisioni relative alle questioni procedurali sarà sufficiente la pronuncia a favore da parte di un quinto dei membri dotati di diritto di voto del Comitato dei Ministri⁶⁸¹.

Invece, quando quest'ultimo controllerà il rispetto degli obblighi in capo a uno Stato terzo all'Unione, i suoi Stati membri, liberi da vincoli derivanti dai Trattati, esprimeranno liberamente le loro posizioni ed eserciteranno il diritto di voto in modo autonomo, mentre, in tali circostanze, all'Unione sarà precluso il diritto di esprimere le proprie posizioni e di esercitare il diritto di voto stante la mancanza di competenze della stessa ai sensi dei Trattati in relazione al settore in cui il caso si riferisce o per via del divieto di eludere le procedure interne⁶⁸².

Ciò posto, preme sottolineare che, in seno al Comitato dei Ministri, per prassi, le delibere sono adottate per *consensus*, mentre, la formale procedura di voto è utilizzata soltanto in casi eccezionali. La Nota esplicativa allegata al Progetto d'Accordo d'adesione esplicita che, in seguito all'adesione dell'Unione, detta prassi sarà mantenuta⁶⁸³, di conseguenza, è lecito attendersi che le complesse regole di voto introdotte saranno applicate solo raramente.

Per quanto concerne le altre funzioni esercitate dal Comitato dei Ministri, il Progetto d'Accordo d'adesione ha previsto, altresì, la partecipazione dell'Unione al processo d'adozione di Protocolli addizionali alla Convenzione. L'art. 7, paragrafo 3, del Progetto d'Accordo dispone al riguardo che il Comitato dei Ministri dovrà consultare l'Unione europea e tenere in debita considerazione le posizioni da essa espresse.

Al riguardo, è interessante notare che la Convenzione sino ad ora non preveda alcuna disposizione in merito⁶⁸⁴, tuttavia, al fine di integrare l'Unione su un piano di parità con le altre Parti contraenti, nel rispetto dei principi formalizzati all'art. 39 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati, il Progetto d'Accordo d'adesione ha previsto l'introduzione di un nuovo paragrafo all'art. 54 Convenzione EDU che costituirà l'esplicita base giuridica atta a consentire al Comitato dei Ministri di adottare ulteriori Protocolli allegati alla Convenzione EDU⁶⁸⁵.

Rispetto alla composizione delle Camere della Corte EDU, l'art. 26, paragrafo 2 Convenzione EDU dispone che, su richiesta dell'Assemblea plenaria della Corte EDU, il Comitato dei Ministri può ridurre a cinque il numero di giudici delle Camere. Tale decisione è adottata dall'organo all'unanimità e per un periodo determinato. Il Progetto d'Accordo d'adesione, al riguardo, prevede che, dopo l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, ad essa dovrà essere assicurata la partecipazione, con diritto di voto, alle riunioni in cui il Comitato dei Ministri prende decisioni in base alla suddetta disposizione⁶⁸⁶.

Il Progetto d'Accordo d'adesione, infine, considera talune funzioni esercitate dal Comitato dei Ministri in relazione al funzionamento della Corte EDU non

⁶⁸¹ Si vedano i paragrafi 87 e 88 della Nota esplicativa, *cit.*

⁶⁸² Si veda l'art. 7, paragrafo 4, lett. *b*) e paragrafo 91 della Nota esplicativa, *cit.*

⁶⁸³ Si veda paragrafo 83 della Nota esplicativa, *cit.*

⁶⁸⁴ Il potere del Comitato dei Ministri in ordine all'adozione di ulteriori Convenzioni, Accordi o Protocolli e la relativa procedura sono previsti all'art. 15 dello Statuto del Consiglio d'Europa.

⁶⁸⁵ Detta disposizione costituirà *lex specialis* rispetto all'art. 15 dello Statuto del Consiglio d'Europa e alle altre disposizioni rilevanti dello stesso. Cfr. paragrafo 79, Nota esplicativa, *cit.*

⁶⁸⁶ Cfr. paragrafo 78, Nota esplicativa, *cit.*

esplicitamente previste dalla Convenzione EDU. Tra esse figura l'adozione di documenti, quali raccomandazioni, risoluzioni e dichiarazioni, relative alle funzioni esplicitamente conferite al Comitato dei Ministri dalla Convenzione EDU, indirizzate a Parti contraenti del Consiglio d'Europa, alla Corte EDU o a altri organi del Consiglio d'Europa. In seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, l'Unione dovrà essere consultata prima dell'adozione di quegli strumenti o atti direttamente concernenti il funzionamento del sistema della Convenzione EDU, quali, le procedure dinanzi alla Corte EDU, piuttosto che le procedure di implementazione della Convenzione EDU negli ordinamenti delle Parti contraenti. In tali circostanze, però, l'Unione dispone della facoltà di esprimere la propria posizione, non un dovere in tal senso e, laddove eserciterà tale possibilità, il Comitato dei Ministri dovrà tenere in debito conto le posizioni espresse dall'Unione ma non sarà vincolato al rispetto di queste⁶⁸⁷.

X. c) La partecipazione dell'Unione al finanziamento delle spese connesse alla Convenzione EDU

Le spese relative al funzionamento del sistema di tutela delineato dalla Convenzione EDU sulla base di quanto disposto dall'art. 50 Convenzione EDU, sono a carico del Consiglio d'Europa. Quelle a cui l'Unione parteciperà con il suo contributo riguarderanno: *i*) la Corte EDU; *ii*) il controllo dell'esecuzione delle sentenze da parte del Comitato dei Ministri; *iii*) il funzionamento del Comitato dei Ministri, l'Assemblea parlamentare e il Segretario generale del Consiglio d'Europa allorché svolgano funzioni loro attribuite dalla Convenzione EDU⁶⁸⁸.

La determinazione dei contributi delle Parti contraenti non avviene in base al numero di ricorsi di cui sono destinatari nel corso dell'anno ma si fonda su un metodo di calcolo disposto nel Regolamento finanziario del Consiglio d'Europa. Per l'Unione, il Progetto d'Accordo prevede, in generale⁶⁸⁹, la definizione di un contributo fisso annuale il cui ammontare corrisponderà al 34% del contributo più alto versato da un'altra Parte contraente nel corso dell'anno precedente⁶⁹⁰. Le ulteriori disposizioni necessarie per l'applicazione dell'articolo del Progetto d'Accordo concernenti le spese potranno essere oggetto di ulteriori accordi tra il Consiglio d'Europa e l'Unione europea.

⁶⁸⁷ Cfr. paragrafo 80-81, Nota esplicativa, *cit.*

⁶⁸⁸ Si veda l'art. 8, paragrafo 3, Progetto d'Accordo d'adesione, *cit.*

⁶⁸⁹ Il paragrafo 2 dell'art. 8 del Progetto d'Accordo d'adesione e i corrispondenti paragrafi della Nota esplicativa definiscono ulteriori aspetti del calcolo del contributo annuo dell'Unione.

⁶⁹⁰ Si veda l'art. 8, paragrafo 1, Progetto d'Accordo d'adesione, *cit.* e paragrafi 93-99 della Nota esplicativa, *cit.*

Capitolo IV

Gli effetti dell'adesione sul sistema delle fonti dell'ordinamento dell'Unione europea e dei suoi Stati membri

I. Introduzione

L'analisi del contenuto del Progetto d'Accordo d'adesione condotta nel capitolo precedente mette in evidenza le modifiche procedurali e istituzionali che dovrebbero consentire all'Unione europea di accedere alla Convenzione EDU nel rispetto dell'autonomia del proprio ordinamento giuridico e del sistema di protezione sviluppatosi attorno alla Convenzione EDU. Benché nel corso dello studio del Progetto siano emerse talune incertezze in relazione alla piena compatibilità del sistema da esso delineato con i Trattati, si rende opportuno approfondire due ulteriori aspetti direttamente correlati all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, al fine di tentare di ricostruire, per quanto possibile, gli effetti che la conclusione di questo accordo produrrà. Gli ambiti cui ci si riferisce attengono: *i*) al sistema delle fonti dell'Unione e degli Stati membri; *ii*) al sistema giurisdizionale dell'Unione europea e, correlato a esso, al sistema di ricorsi dinanzi alla Corte EDU.

Considerando lo stato attuale del processo d'adesione, nelle pagine che seguono, sulla base degli elementi posseduti, si tenta di delineare gli scenari che sembrano profilarsi nel futuro post-adesione entro i sistemi giuridici dell'Unione e degli Stati membri, con la consapevolezza che gli stessi potranno essere disattesi in concreto, anche per via delle ragioni su esposte.

II. La Convenzione EDU nel sistema delle fonti dell'UE e il rapporto con le altre fonti in materia di diritti fondamentali

Venendo al profilo sostanziale, il primo quesito che deve essere affrontato riguarda la definizione della posizione che la Convenzione EDU acquisirà nel sistema delle fonti dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Ciò è rilevante rispetto a diversi profili, quali: *i*) il rapporto tra le fonti in materia di diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione; *ii*) il ruolo esercitato dalla Corte di giustizia di giustizia in forza dell'art. 19 Trattato UE sulla Convenzione EDU; *iii*) il conseguente rapporto tra essa e la Corte EDU; *iv*) i risvolti che l'ingresso della Convenzione EDU nel diritto dell'Unione produrrà negli ordinamenti degli Stati membri di entrambe.

Al proposito, conviene, in primo luogo, ricordare che in base al diritto internazionale generale, l'adattamento dell'ordinamento giuridico statale al diritto internazionale consuetudinario e pattizio è regolato a livello interno, usualmente da disposizioni di rango costituzionale⁶⁹¹. Di conseguenza, il Progetto d'Accordo d'adesione nulla dispone in relazione al rango che esso e la Convenzione EDU andranno

⁶⁹¹ Cfr. P. IVALDI, *L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, in S. CARBONE, R. LUZZATO, A. SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 126 e ss.

ad acquisire nell'ordinamento giuridico dell'Unione. Al riguardo, invece, è necessario considerare le pertinenti disposizioni dei Trattati, alla luce dell'interpretazione resa dalla Corte di giustizia dell'Unione.

In base a essi⁶⁹², gli accordi conclusi dall'Unione europea con Stati terzi, o con altre Organizzazioni internazionali, entrano nell'ordinamento giuridico dell'Unione in modo automatico, nel loro valore originario, a prescindere dalla natura dell'atto di diritto interno e senza bisogno di alcun atto di esecuzione, a meno che ciò non appaia necessario al fine di renderli concretamente applicabili⁶⁹³.

Nella gerarchia delle fonti, gli accordi si pongono a un livello inferiore ai Trattati⁶⁹⁴, le cui norme continueranno a prevalere sulle eventuali obbligazioni con essi confliggenti disposte negli accordi⁶⁹⁵; mentre, si collocano a un livello superiore alle norme di diritto derivato⁶⁹⁶.

Una volta conclusosi il processo d'adesione, la Convenzione EDU e l'Accordo d'adesione ad essa allegato, dovrebbero acquisire il medesimo rango degli altri accordi internazionali. Tuttavia, come si è visto nella prima parte dello studio, l'art. 6 Trattato UE e l'art. 52, paragrafo 3 della Carta DFUE contengono espliciti richiami alla Convenzione EDU, in forza dei quali essa risulta tra le fonti indirettamente applicate

⁶⁹² Artt. 216 e ss. Trattato FUE e artt. 207 e ss. Trattato FUE in materia di politica commerciale comune.

⁶⁹³ In argomento, S. AMADEO, *La Corte di giustizia delle Comunità europee ed i rapporti tra diritto comunitario e diritto internazionale generale*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2000, p. 895 e ss.; F. CASOLARI, *L'incorporazione del diritto internazionale nel diritto dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2008; G. STROZZI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale, cit.*, p. 247.

⁶⁹⁴ Così Corte di giustizia dell'UE, Cause riunite 21-24/72, *International Fruit Co.*, 12 dicembre 1972, in *Racc.* p. 1219; Causa 181/73, *Haegeman*, 30 aprile 1974, in *Racc.* p. 449; Cause riunite C-402/05 e C-415/05, *Kadi e Al Barakat Foundation*, 3 settembre 2008, in *Racc.* p. I-6351, punto 308.

⁶⁹⁵ Al fine di evitare il verificarsi in concreto di situazioni simili, i progetti di accordi internazionali sono usualmente sottoposti al controllo preliminare della Corte di giustizia in applicazione dell'art. 218, comma 11, Trattato FUE. La Corte di giustizia ha chiarito che in caso di accordi già conclusi, essa potrebbe comunque esercitare un controllo a posteriori, diretto o indiretto, anche in via pregiudiziale, sulla compatibilità con i Trattati degli stessi, pervenendo anche all'annullamento della decisione di conclusione dello stesso. A prescindere dal carattere facoltativo della richiesta di parere, al fine di evitare di incorrere in una responsabilità internazionale, appare preferibile sottoporre preliminarmente il progetto d'accordo al controllo della Corte di giustizia. Al riguardo si vedano, Corte di giustizia dell'UE, *Parere 1/75*, 11 novembre 1975, in *Racc.* p. 1759; Causa 167/87, *Commissione c. Consiglio*, 27 settembre 1988, in *Racc.* p. 5545; C-327/91, *Francia c. Commissione*, 9 agosto 1994, in *Racc.* p. I-3641. Sulla funzione consultiva della Corte di giustizia si rinvia, tra gli altri, a: R. ADAM, *Mancata pronuncia del parere consultivo della Corte di giustizia per sopravvenuta conclusione dell'accordo internazionale*, in *Diritto dell'Unione europea*, 1996, p. 1071; R. KOVAR, *La compétence consultative de la Cour de justice et la procédure de conclusion des accords internationaux par la Communauté économique européenne*, in *Mélanges Reuter*, 1981, p. 371 e ss.; L. RADICATI DI BROZOLO, *La funzione consultiva della Corte comunitaria in materia di relazioni esterne*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 1979, p. 116; V. SOTTILI, *Le competenze della Corte di giustizia in materia di accordi internazionali*, in L. DANIELE (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Giuffrè Editore, 2001, p. 133; A. TIZZANO, *Note in tema di relazioni esterne dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 1999, p. 480 e ss..

⁶⁹⁶ Sul punto, oltre agli AA. citati alla nota 695, vedasi K. SCHMALENBACH, *Struggle for Exclusiveness: The CJEU and Competing International Tribunals*, in I. BUFFARD, J. CRAWFORD, A. PELLET, S. WITTICH (Eds.), *International Law between Universalism and Fragmentation. Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*, Brill, Leiden, 2008, p. 1066.

come parametro di validità degli atti dell'Unione e degli Stati membri, se rientranti nell'ambito del diritto della stessa⁶⁹⁷. Ciò ha sollevato il dubbio che, ad adesione avvenuta, la Convenzione EDU potrebbe acquisire il rango di fonte di diritto primario a tutti gli effetti⁶⁹⁸. Prima di escludere questa eventualità, giova, comunque, vagliarne il fondamento, analizzando le rilevanti disposizioni del Trattato.

L'art. 6, paragrafo 1, Trattato UE dispone che la Carta DFUE ha valore giuridico vincolante, mentre, l'art. 52, paragrafo 3, della stessa recita che laddove la Carta DFUE contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione EDU, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione. La lettura combinata delle due norme potrebbe indurre a ritenere che, dopo l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, quest'ultima potrebbe acquisire il rango di diritto primario, attraverso le corrispondenti disposizioni della Carta DFUE.

Detta lettura, benché interessante, non appare però consistente se si analizza attentamente l'art. 52, paragrafo 3, Carta DFUE. Esso (oltre a regolare il rapporto esistente tra la clausola limitativa generale, di cui al paragrafo 1⁶⁹⁹, dello stesso articolo, e i limiti all'esercizio dei diritti posti dalla Convenzione EDU) definisce la relazione intercorrente tra i corrispondenti diritti tutelati nella Carta DFUE e nella Convenzione EDU. Come appurato al Capitolo II⁷⁰⁰, l'obiettivo che con tale disposizione si è inteso perseguire consta in una maggiore conformità tra i due cataloghi, senza ledere l'autonomia del diritto dell'Unione. La seconda frase, del terzo comma, dell'art. 52 Carta DFUE, infatti, chiarisce che il livello di protezione apprestato dalla Convenzione EDU è diventato lo *standard* minimo di tutela in seno all'Unione, la quale, in piena autonomia dalla giurisprudenza della Corte EDU, può apprestare livelli di protezione più elevati.

Nessuna interpretazione della disposizione in esame, letta insieme all'art. 6 Trattato UE, può portare ad assumere che, attraverso le stesse, la Convenzione EDU potrà essere elevata al livello di fonte primaria per via dell'adesione. Tale assunzione, per altro, prefigurerebbe una situazione difficilmente conciliabile con il principio della certezza del diritto: se, per mezzo dell'art. 6, comma 1, Trattato UE, sia la Carta DFUE che la Convenzione EDU avessero il rango di fonte primaria, le istituzioni europee si troverebbero vincolate al rispetto e, quindi, all'applicazione, sia dello *standard* di tutela minimo, sia di quello (potenzialmente più elevato) offerto dalla Carta DFUE⁷⁰¹.

⁶⁹⁷ Si rinvia sul punto al Capitolo II, paragrafo IV.

⁶⁹⁸ In argomento, E. CANNIZZARO, *L'incidenza della giurisprudenza della Corte europea sul contenuto della tutela dei diritti umani nell'Unione europea*, in M. FRAGOLA (a cura di), *La cooperazione fra Corti in Europa nella tutela dei diritti dell'uomo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, pp. 39-49, spec. p. 40; G. GAJA, *Accession to the ECHR*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY (Eds.), *EU Law after Lisbon*, OUP, Oxford, 2012, pp. 181-195, spec. pp. 194-195; P. GRAGL, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, Hart Publishing, 2013, p. 99 e ss.; G. GUARINO, *L'adesione della UE alla CEDU e la Costituzione italiana*, in *Grotius*, 2012; T. LOCK, *End of an epic? The draft agreement on the EU's accession to the ECHR*, in *Yearbook of European Law*, 2012, pp. 162-197.

⁶⁹⁹ In base all'art. 52, comma 1, Carta DFUE, «Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui».

⁷⁰⁰ Si rinvia al riguardo al Capitolo II, paragrafo IV.

⁷⁰¹ Cfr. P. GRAGL, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*,

La possibilità di elevare la Convenzione EDU a diritto primario deve essere esclusa anche con riferimento a quanto disposto al secondo comma dell'art. 6 Trattato UE. Quest'ultimo, infatti, come più volte sottolineato⁷⁰², consiste in una mera disposizione abilitativa volta a superare il limite della carenza di competenza dell'Unione a concludere l'accordo d'adesione alla Convenzione EDU⁷⁰³. In essa non può leggersi un'intenzione da parte degli Stati membri ad attribuire alla Convenzione EDU il grado di fonte primaria che, invece, necessiterebbe del coinvolgimento diretto di questi, attraverso l'adozione di un emendamento ai Trattati, nel rispetto della procedura di cui all'art. 48 Trattato UE⁷⁰⁴.

Giova, infine, considerare l'ultimo paragrafo dell'art. 6 Trattato UE. Esso recita che i diritti fondamentali garantiti nella Convenzione EDU fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali. Come si è visto nel corso della prima parte dello studio⁷⁰⁵, essi costituiscono un'elaborazione giurisprudenziale autonoma della Corte di giustizia, la quale, a partire dalle prime pronunce in cui si proclamò custode del rispetto dei diritti fondamentali in seno all'Unione⁷⁰⁶, ha sempre ribadito che essi costituiscono una fonte autonoma e propria dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Questi sono elaborati traendo libera ispirazione dalla Convenzione EDU, dalle tradizioni costituzionali comuni e, altresì, dai Trattati internazionali in materia di diritti umani a cui gli Stati membri abbiano aderito o collaborato alla redazione. Benché in seguito all'adesione, la Convenzione EDU si configurerà tra le fonti interne all'ordinamento giuridico dell'Unione, i principi generali seguiranno ad essere una fonte autonoma, distinta dalla Convenzione EDU, posti a un livello appena inferiore a quello proprio dei Trattati UE e FUE. Con altre parole, il valore da conferire alla Convenzione EDU entro l'ordinamento giuridico dell'Unione non può essere definito neppure indirettamente attraverso il dettato dell'articolo in esame che, di conseguenza, non potrà elevarla al livello di fonte primaria, neanche in seguito all'adesione⁷⁰⁷.

Posto che in seguito ad essa, le disposizioni dei Trattati e della Carta DFUE non potranno incidere sul livello della Convenzione EDU nel diritto dell'Unione, occorre tentare di definire quali modifiche potranno prodursi sul rapporto intercorrente tra la Convenzione EDU e le altre fonti in materia di diritti fondamentali parti dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

Prima di affrontare tale questione, è opportuno soffermarsi preliminarmente sul complesso aspetto inerente all'efficacia delle disposizioni della medesima e dell'accordo

cit. pp.99-100.

⁷⁰² Al proposito si vedano, specificamente, i paragrafo II e VIII *d*) del Capitolo III.

⁷⁰³ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Parere 2/94, *Adesione della Comunità europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, 28 marzo 1996, in *Racc.* p. 1759.

⁷⁰⁴ Sul punto si vedano le osservazioni di H. KRAEMER, *The Logistic and Technicalities of the Accession*, lecture all'UCL Institute for Human Rights, nel corso della conferenza *Who Will be the Ultimate Guardian of Human Rights in Europe?*, London, 20 maggio 2011.

⁷⁰⁵ Si veda, in particolare, il paragrafo II del Capitolo I.

⁷⁰⁶ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa 11/70, *International Handelsgesellschaft*, 17 dicembre 1970, in *Racc.* p. 1225, punto 4; Causa 44/79, *Hauer*, 13 dicembre 1979, in *Racc.* p. 3727, punto 14.

⁷⁰⁷ Si vedano sul punto, E. CANNIZZARO, *L'incidenza della giurisprudenza della Corte europea sul contenuto della tutela dei diritti umani nell'Unione europea*, *cit.*, p. 40; P. GRAGL, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, *cit.*, p. 101-102.

d'adesione. L'art. 216 Trattato FUE dispone la prevalenza degli accordi internazionali conclusi dall'Unione, laddove stabilisce che essi sono vincolanti per le istituzioni⁷⁰⁸ e per gli Stati membri. Gli atti di diritto derivato, quindi, dovranno essere adottati e interpretati⁷⁰⁹ conformemente alle disposizioni dell'accordo e potranno essere annullati dalla Corte di giustizia, qualora ne rilevi la contrarietà con un accordo internazionale concluso dall'Unione⁷¹⁰.

La possibilità di invocare le disposizioni di un accordo al fine di contestare la validità di un atto di diritto derivato con un ricorso per annullamento, tuttavia, è subordinata al riconoscimento dell'efficacia diretta delle disposizioni contenute in quest'ultimo. L'attitudine di un accordo internazionale a produrre effetti diretti viene riconosciuta dalla Corte di giustizia attraverso l'applicazione di taluni criteri identificati dalla stessa in via giurisprudenziale⁷¹¹. A partire dalla sentenza *Kupferberg*⁷¹² (in cui riprese l'approccio già elaborato nel più volte citato parere 1/91⁷¹³) la Corte di giustizia tende ad applicare i criteri disposti dall'art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969⁷¹⁴ e, in base a esso, dapprima, valuta la natura e la finalità

⁷⁰⁸ La Corte di giustizia, al riguardo, ha disposto che la Commissione, nell'attuare misure di salvaguardia, è tenuta a rispettare gli obblighi derivanti da accordi internazionali che vincolano la stessa e tutte le altre istituzioni. Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa 40/72, *Schroeder*, 7 febbraio 1973, in *Racc.* p. 125. Nello stesso senso, *Parere 1/91*, 14 dicembre 1991, in *Racc.* p. I-6079; Causa C-308/06, *Intertanko*, 3 giugno 2008, in *Racc.* p. I-4057, punto 42; Cause riunite C-402/05 e C-415/05, *Kadi e Al Barakaat Foundation*, 3 settembre 2008, in *Racc.* p. I-6351, punto 307.

⁷⁰⁹ Così Corte di giustizia dell'UE, Causa 92/71, *Interfood*, 26 aprile 1972, in *Racc.* p. 231; C-228/06, *Soysal e Savatli*, 19 febbraio 2009, in *Racc.* p. I-1031.

⁷¹⁰ Così Corte di giustizia dell'UE, Causa C-188/88, *NMB*, 10 marzo 1992, in *Racc.* p. I-689; Causa C-61/94, *Commissione c. Germania*, 10 settembre 1996, in *Racc.* p. I-3989.

⁷¹¹ La letteratura sull'argomento è vastissima, tra i molti si rinvia a A. BARAV, *Les effets du droit communautaire directement applicable*, in *Cahiers de droit européen*, 1978, p. 265 e ss.; M.T. D'ALESSIO, *L'efficacia diretta degli accordi internazionali conclusi dall'Unione europea*, in L. DANIELE (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, cit., p. 69 e ss.; P. EECKHOUT, *External Relations of the European Union*, 2nd edn., OUP, Oxford, 2011, p. 323 e ss.; F. JACOBS, *Direct effect and interpretation of international agreements in the recent case law of European Court of Justice*, in A. DASHWOOD, M. MARESCEAU (Eds.), *Law and Practice of EU External Relations*, CUP, Cambridge, 2008, p. 13 e ss.; C. KADDOUS, *Effects of International Agreements in the EU Legal Order*, in M. CREMONA, B. DE WITTE (Eds.), *EU Foreign Relations Law*, Hart Publishing, Oxford, 2008, p. 291; P. KOUTRAKOS, *EU International Relation Law*, Hart Publishing, Oxford, 2006, p. 217; R. LUZZATO, *La diretta applicabilità nel diritto comunitario*, Giuffrè Editore, Milano, 1990; M. MENDEZ, *The Legal Effect of Community Agreements: Maximalist Treaty Enforcement and Judicial Avoidance Techniques*, in *21 European Journal of International Law*, 2010, p. 83 e ss.; P. PIVA, *La politica commerciale comune*, in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte Speciale*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 440 e ss.

⁷¹² Corte di giustizia dell'UE, Causa 104/81, *Kupferberg*, 26 ottobre 1982, in *Racc.* p. 3641. La Corte di giustizia si trovava investita di un rinvio pregiudiziale avente ad oggetto, tra l'altro, l'idoneità dell'art. 21 dell'Accordo d'associazione tra la CEE e il Portogallo a produrre effetti diretti.

⁷¹³ Corte di giustizia dell'UE, Parere 1/91, 14 dicembre 1991, in *Racc.* p. I-6099, paragrafo 14.

⁷¹⁴ Cfr. Art. 31: «1. Un trattato deve essere interpretato in buona fede in base al senso comune da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo. 2. Ai fini dell'interpretazione di un trattato il contesto comprende, oltre al testo, preambolo e allegati inclusi: a) ogni accordo relativo al trattato e che sia intervenuto tra tutte le parti in occasione della sua conclusione; b) ogni strumento disposto da una o più parti in occasione della conclusione del trattato ed accettato dalle altre parti in quanto strumento relativo al trattato. 3. Verrà tenuto conto, oltre che del contesto: a) di ogni accordo ulteriore intervenuto tra le parti circa l'interpretazione del

dell'accordo, quindi, accertata l'attitudine dello stesso nel suo complesso a determinare effetti diretti, sposta l'analisi sulle singole disposizioni dell'accordo in questione⁷¹⁵. Schematicamente, quindi, la verifica dell'efficacia diretta delle norme degli accordi internazionali conclusi dall'Unione si sviluppa, lungo due livelli: *i*) analisi generale dello strumento pattizio al fine di accertarne l'attitudine a produrre effetti diretti in relazione alla struttura, alla natura e alle finalità dello stesso; *ii*) verifica del carattere preciso e incondizionato della disposizione invocata, tenuto conto del contesto in cui è inserita.

Nella successiva sentenza *International Fruit*⁷¹⁶, invero, la Corte di giustizia ravvisò negli elementi di flessibilità presenti in un accordo internazionale fattori idonei a escluderne l'attitudine a produrre effetti diretti. Tra essi, la Corte di giustizia aveva indicato: *i*) la previsione nello stesso di specifici meccanismi di composizione delle controversie; *ii*) l'inserimento di clausole di salvaguardia o di sistemi di deroghe atti a permettere alle Parti contraenti di sospendere unilateralmente, in determinate circostanze, l'applicazione dell'accordo. In dottrina⁷¹⁷, questa decisione era stata oggetto di ampie critiche e la stessa Corte di giustizia, in seguito, analizzando altri accordi internazionali che presentavano analoghe caratteristiche, non escluse l'idoneità a produrre effetti diretti⁷¹⁸. La condizione di reciprocità, invece, pare non influire in maniera determinante sul riconoscimento degli effetti diretti alle disposizioni di un accordo, a meno che, in seguito all'inadempimento di una Parte contraente, le altre non decidano di fare ricorso alla clausola di reciprocità, escludendo qualunque applicazione delle disposizioni del medesimo.

Riassumendo, l'efficacia diretta degli accordi conclusi dall'Unione viene riconosciuta se essi, riguardo ai termini, all'oggetto e alla natura, dispongono obblighi chiari e precisi e non necessitano dell'emanazione di ulteriori atti d'esecuzione⁷¹⁹. In

trattato o l'attuazione delle disposizioni in esso contenute; b) di ogni ulteriore pratica seguita nell'applicazione del trattato con la quale venga accertato l'accordo delle parti relativamente all'interpretazione del trattato; c) di ogni norma pertinente di diritto internazionale, applicabile alle relazioni fra le parti. 4. Si ritiene che un termine o un'espressione abbiano un significato particolare se verrà accertato che tale era l'intenzione delle parti».

⁷¹⁵ Si noti che la Corte di giustizia, senza invocare esplicitamente la Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati, già nella sentenza *Polydor*, aveva affermato i medesimi criteri interpretativi. Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa 270/80, *Polydor*, 9 febbraio 1982, in *Racc.* p. 329, paragrafo 8.

⁷¹⁶ Corte di giustizia dell'UE, *International Fruit Co.*, cit., punti 21-26.

⁷¹⁷ Al riguardo si vedano B. CONFORTI, *The activities of national judges and the international relations of their State*, in 65 *Yearbook of the Institute of International Law*, I, 1993, p. 328 e ss., spec. p.344; H.N. TARAGAS, *Les effets des accords internationaux*, in *Cahiers de droit européen*, 1984, p. 15 e ss., spec. p. 38 e ss.; M. WAELBROECK, *Effects of GATT within the legal order of the EEC*, in *Journal of World Trade Law*, 1974, p. 614 e ss.

⁷¹⁸ Così, ad esempio, la Corte di giustizia, in relazione alla Convenzione di Yaoundé del 1963, nella sentenza in Causa 87/75, *Bresciani*, 5 febbraio 1976, in *Racc.* p. 129; in relazione all'Accordo di associazione tra la CEE e la Grecia, nella sentenza in Causa 17/81, *Pabst & Richarz*, 29 aprile 1982, in *Racc.* p. 1331 e, altresì, nella citata sentenza *Kupferberg*, relativa all'Accordo di associazione tra la CEE e il Portogallo.

⁷¹⁹ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *Bresciani*, cit.; Causa 12/86, *Demirel*, 30 settembre 1987, in *Racc.* p. 371. In commento, L. DANIELE, *Tendenze attuali della giurisprudenza comunitaria in merito alla nozione di norme direttamente efficaci*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1995, p. 219 e ss.; G. GAJA, *Sull'interpretazione di accordi misti da parte della Corte di giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1988, p. 605-606; LUZZATO, *La diretta applicabilità nel diritto*

ragione della loro appartenenza all'ordinamento giuridico dell'Unione, se possiedono detti caratteri, possono produrre altresì effetti diretti negli ordinamenti nazionali⁷²⁰, anche nei confronti di persone fisiche e giuridiche.

Nella prassi, la Corte di giustizia non ha riconosciuto la sussistenza dei suddetti caratteri in diversi accordi conclusi dalla Comunità e dall'Unione: così, notoriamente, nel caso del GATT (l'Accordo generale sulle tariffe e sul commercio), in ragione della flessibilità delle disposizioni del medesimo e delle numerose deroghe e eccezioni in esso contenute. Così, a partire dalla citata sentenza *International Fruit*⁷²¹, la Corte di giustizia ha sempre negato la diretta applicabilità di detto accordo negli ordinamenti degli Stati contraenti e l'attitudine delle disposizioni in esso contenute a creare diritti in capo ai singoli⁷²². Mentre, ha ammesso che le norme del GATT possano costituire parametro di legittimità degli atti dell'Unione in questione quando le disposizioni dello stesso siano state riprese in un atto di diritto derivato, adottato per dare esecuzione nell'ambito dell'Unione a un obbligo assunto alla luce dello stesso⁷²³, oppure, quando un atto di diritto derivato rinvii esplicitamente a norme del GATT⁷²⁴.

Parimenti, la Corte di giustizia ha escluso l'idoneità a produrre effetti diretti anche in relazione alle disposizioni degli accordi istitutivi dell'OMC. Ferma restando la non automatica dipendenza dell'effetto diretto dalla reciprocità, la Corte di giustizia, in ragione dell'oggetto e delle finalità degli accordi OMC, ha ritenuto che la reciprocità in quel caso fosse richiesta anche nella fase di esecuzione dell'accordo e non solo in quella di negoziazione⁷²⁵. L'assenza di reciprocità nel riconoscimento dell'effetto diretto delle norme degli accordi OMC nel caso specifico, si ritiene comporti il rischio di creare uno squilibrio nell'applicazione dei medesimi. L'affidamento ad essa del compito di assicurare il loro rispetto da parte delle istituzioni sarebbe equivalso a privare le stesse del margine di manovra di cui dispongono gli organi analoghi delle controparti commerciali dell'Unione. Di conseguenza, l'invocabilità delle norme degli accordi OMC in qualità di parametri di legittimità degli atti dell'Unione è stata espressamente esclusa, anche da parte degli Stati membri⁷²⁶.

comunitario, Giuffrè Editore, Milano, 1980.

⁷²⁰ Anche qualora gli altri Stati contraenti nei riconoscano reciprocamente, entro i propri ordinamenti, la medesima efficacia, purché la natura e gli obiettivi dell'accordo consentano tale squilibrio nella sua applicazione. Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *Kupferberg*, cit.. La diretta efficacia dell'accordo in mancanza di reciprocità a opera delle controparti, invece, è negata in relazione agli accordi che si fondano sul principio della reciproca convenienza (come nel caso degli Accordi OMC). Diversamente, nel caso di accordi misti, spetta a ciascuno Stato membro, per quanto lo concerna, stabilire l'attribuzione dell'effetto diretto alle disposizioni di tali accordi. Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-431/05, *Merck Génériques*, 12 settembre 2007, in *Racc.* p. I-7001.

⁷²¹ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *International Fruit Co.*, cit.

⁷²² In argomento si veda M. VELLANO, *Osservazioni in tema di diretta applicabilità del GATT: l'opportunità di una svolta interpretativa*, in *Giurisprudenza italiana*, 1995, I, c. 1145.

⁷²³ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa 70/87, *Fediol*, 22 giugno 1989, in *Racc.* p. 1781.

⁷²⁴ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-69/89, *Nakajima*, 7 maggio 1991, in *Racc.* p. I-2069.

⁷²⁵ Sulla relazione tra effetto diretto e reciprocità si vedano le Conclusioni presentate dall'Avvocato generale Tesouro in relazione al caso *Hermès*. Corte di giustizia, Causa C-53/96, *Hermès International c. FHT Marketing Choice BV*, 16 giugno 1988, in *Racc.* p. I-03603 e altresì G. TESAURO, *I rapporti tra la Comunità europea e l'OMC*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1997, pp. 369-400.

⁷²⁶ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-149/96, *Repubblica Portoghese c. Consiglio*, 23 novembre 1999, in *Racc.* p. I-8395; C-377/02, *Léon Van Parys*, 1 marzo 2005, in *Racc.* p. I-1465; Cause riunite

Del pari, l'esclusione degli effetti diretti è stata recentemente esclusa anche alle norme della Convenzione ONU sul diritto del mare⁷²⁷. La Corte di giustizia, comunque, ha disposto, a carico delle autorità giudiziarie degli Stati membri, un obbligo di «interpretazione conforme» delle norme nazionali agli accordi internazionali privi di efficacia diretta⁷²⁸.

Stabilire se le disposizioni della Convenzione EDU saranno ritenute idonee a produrre effetti diretti è una questione rilevante al fine di comprendere gli effetti che l'entrata in vigore dell'accordo d'adesione produrrà nel sistema giurisdizionale dell'Unione e, in particolare, entro gli ordinamenti giuridici degli Stati membri. In base ai criteri elaborati dalla Corte di giustizia giova tentare una valutazione preliminare. La Convenzione EDU, come noto, venne adottata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa al fine di assicurare la protezione dei diritti riconosciuti dagli stessi come fondamentali e iscritti in detto documento⁷²⁹. Il principio di effettività dei diritti può essere rilevato indirettamente già al secondo paragrafo del Preambolo della Convenzione EDU in cui, pur riferendosi alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, è enunciato che il fine di quest'ultima risiede nel garantire il riconoscimento e l'applicazione universale dei diritti in essa enunciati. Il paragrafo successivo, ad esso collegato, afferma che il fine del Consiglio d'Europa è quello di realizzare un'unione più stretta tra i suoi membri, il quale, può essere perseguito per mezzo della salvaguardia e dello sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali⁷³⁰. La Corte EDU, in varie occasioni, ha ribadito che lo scopo della Convenzione EDU consiste nel proteggere diritti non teorici e illusori, ma concreti ed effettivi⁷³¹. Nel medesimo senso, in altre decisioni, ha affermato che lo scopo e l'oggetto della Convenzione EDU, strumento di protezione degli esseri umani, richiede che le sue disposizioni siano interpretate e applicate in modo da rendere le loro esigenze concrete ed effettive⁷³². Nella decisione resa sul caso *Loizidou c. Turchia*⁷³³, inoltre, la Corte EDU in relazione agli artt. 25 e 46 Convenzione EDU, dopo averne constatato il carattere essenziale per l'effettività del sistema convenzionale, affermò che nell'interpretazione degli stessi occorre considerare il carattere speciale della Convenzione EDU, come trattato per la garanzia collettiva dei diritti umani, che crea obblighi oggettivi che usufruiscono di una garanzia collettiva⁷³⁴.

C-120/06 P e C-121/06 P, *FIAMM e Fedon*, 9 settembre 2008, in *Racc.* p. I-6513.

⁷²⁷ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-308/06, *Intertanko*, 3 settembre 2008, in *Racc.* p. I-4057.

⁷²⁸ Al riguardo, in relazione all'accordo TRIPS, si veda: Corte di giustizia dell'UE, Cause riunite C-300/98 e C-392/98, *Christian Dior*, in *Racc.* p. I-11307.

⁷²⁹ Rispetto all'origine della Convenzione EDU si rinvia al Capitolo I, paragrafo I e alla dottrina ivi richiamata.

⁷³⁰ Si veda al riguardo, R. PISILLO MAZZESCHI, *Preambolo*, in B. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, CEDAM, Bologna, 2012, p. 6.

⁷³¹ Cfr. Corte EDU, ricorso n. 6289/73, *Airey c. Irlanda*, 9 ottobre 1979; Corte EDU (GC), ricorso n. 19800/92, *R.M.D. c. Svizzera*, 26 settembre 1997, paragrafo 51; Corte EDU (GC), ricorso n. 42527/98, *Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Germania*, 12 luglio 2001, paragrafo 45; ricorso n. 36813/97, *Scordino c. Italia*, 29 marzo 2006, paragrafo 192.

⁷³² Cfr. Corte EDU (GC), ricorso n.18984/91, *McCann e altri c. Regno Unito*, 26 settembre 1995, paragrafo 146.

⁷³³ Corte EDU, ricorso n. 15318/89, *Loizidou c. Turchia*, 23 marzo 1995, paragrafo 70.

⁷³⁴ Cfr. Corte EDU, ricorso n. 5310/71, *Irlanda c. Regno Unito*, 18 gennaio 1978.

Molte delle disposizioni della Convenzione EDU che sanciscono i diritti fondamentali in essa protetti, lette alla luce della ormai consistente giurisprudenza della Corte EDU, appaiono chiare, sufficientemente precise, applicabili senza l'adozione di misure attuative⁷³⁵. Se si considera l'applicazione della Convenzione EDU nell'ambito del diritto dell'Unione, si apprezzerà il considerevole numero di casi in cui i diritti in essa garantiti sono utilizzati della Corte di giustizia in qualità di parametri di validità degli atti di diritto derivato delle istituzioni dell'Unione e degli atti nazionali rientranti nell'ambito della stessa, talvolta anche senza il riferimento ai principi generali⁷³⁶. Appare significativo considerare, inoltre, che, nel diritto internazionale dei diritti umani, i trattati internazionali in materia, se attribuiscono chiari diritti ai singoli ed obblighi verso gli Stati contraenti che non necessitano di ulteriori misure di implementazione, vengono considerati *self-executing* e, quindi, direttamente applicabili.

Benché non in tutti gli Stati parte del Consiglio d'Europa le disposizioni della Convenzione EDU vengano direttamente applicate dal giudice interno in luogo a norme nazionali contrastanti, gli elementi succintamente richiamati sembrano idonei a soddisfare i requisiti individuati dalla Corte di giustizia per conferire efficacia diretta alla Convenzione EDU, dunque, sembra potersi ammettere che, in seguito all'adesione dell'Unione ad essa, i diritti convenzionalmente garantiti potranno godere di diretta applicabilità entro l'ordinamento giuridico dell'Unione⁷³⁷. Al contrario, dall'analisi del Progetto d'Accordo d'adesione, risulta che non si potrà estendere la medesima conclusione alle norme in esso contenute.

In base a tale assunzione, sotto il profilo dell'ordinamento giuridico dell'Unione, è utile tentare di ridefinire, in primo luogo, il rapporto intercorrente tra la Convenzione EDU e le altre fonti in materia di diritti fondamentali, quindi, il valore da attribuire alla giurisprudenza pertinente resa dalla Corte EDU. Per via dello stato che acquisirà la Convenzione EDU in quanto accordo internazionale nel sistema delle fonti dell'Unione, i diritti fondamentali riconosciuti e protetti nei Trattati seguiranno a prevalere sui corrispondenti diritti garantiti nella Convenzione EDU.

Parimenti, la Carta DFUE che, in base all'art. 6, comma 1, Trattato UE, possiede il medesimo valore dei Trattati, continuerà ad essere la principale fonte in materia di diritti fondamentali nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

Nella prospettiva dell'adesione, appare opportuno soffermarsi sulla rilevanza delle disposizioni di coordinamento inserite nella Carta DFUE. L'art. 52, paragrafo 3, Carta DFUE riconosce lo *standard* di tutela apprestato dalla Convenzione EDU come il livello minimo di tutela di quei diritti riconosciuti nella Carta DFUE, corrispondenti a quelli in essa protetti. In seguito all'adesione, autorevole dottrina⁷³⁸ ritiene che tale disposizione

⁷³⁵ Al riguardo si veda G. CATALDI, *La natura self-executing delle norme della Convenzione europea dei diritti umani e l'applicazione delle sentenze della corte europea negli ordinamenti nazionali*, in A. CALIGIURI, G. CATALDI, N. NAPOLETANO (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*, CEDAM, Padova, 2010, p. 565 e ss.

⁷³⁶ Sul punto si rinvia al paragrafo II del Capitolo II e alla dottrina ivi richiamata.

⁷³⁷ Convengono alla medesima conclusione, E. CANNIZZARO, *L'incidenza della giurisprudenza della Corte europea sul contenuto della tutela dei diritti umani nell'Unione europea*, cit.; P. GRAGL, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, cit.; T. LOCK, *End of an epic?*, cit.

⁷³⁸ Così J.P. JACQUE, *Le Traité de Lisbonne. Une vue cavalière*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 3/2008, p. 453 e ss.

perderà rilevanza. Dai lavori preparatori, risulta che l'inserimento della disposizione nella Carta DFUE era stato ritenuto necessario in quanto l'adesione alla Convenzione EDU, seppur auspicata, appariva ancora una mera eventualità e, di conseguenza, sembrava necessario introdurre un collegamento formale tra i diritti garantiti in entrambi i documenti in maniera corrispondente, così da ridurre la possibilità di incorrere in divergenze interpretative dei medesimi diritti da parte delle due Corti europee⁷³⁹. Ciò posto, la disposizione sembra mantenere ugualmente una sua utilità. Come sottolineato da altra dottrina⁷⁴⁰, infatti, essa potrà fungere da clausola di garanzia supplementare volta ad assicurare il rispetto del livello minimo di protezione assicurato dalla Convenzione EDU da parte dell'Unione in modo immediato, senza l'attesa di una decisione della Corte di giustizia, eventualmente chiamata a pronunciarsi sul punto. Un simile ruolo, peraltro, sarebbe del tutto compatibile con la natura di fonte sussidiaria propria della Convenzione EDU, risultante dal disposto dell'art. 53 della stessa⁷⁴¹.

L'art. 53 Carta DFUE, invece, prescrive che «nessuna disposizione della Carta DFUE deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito d'applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali [...], in particolare dalla Convenzione EDU e dalle Costituzioni degli Stati membri». Detta disposizione è volta a permettere la garanzia di livelli di tutela più elevati rispetto a quello apprestato dalla Carta DFUE, sia nell'ambito dell'Unione che entro gli ordinamenti degli Stati membri. Come notato in dottrina⁷⁴², per mezzo di tale disposizione, la Carta DFUE diventa, a sua volta, uno *standard* minimo. L'art. 53 Carta DFUE, però, sancendo il limite dell'ambito d'applicazione, distingue la clausola di salvaguardia in esso disposta da quelle usualmente presenti nelle fonti in materia di diritti fondamentali⁷⁴³. Essa, infatti, alla luce dell'interpretazione resa dalla Corte di giustizia nel caso *Melloni*⁷⁴⁴, impedisce l'applicazione del principio della tutela più intensa entro l'ordinamento giuridico degli Stati membri, quando essi agiscono nell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione, dovendo contemperare tale protezione con l'esigenza di preservare l'autonomia e il primato di quest'ultimo. Nella sentenza richiamata, il bilanciamento apprestato dalla Corte di giustizia tende in modo significativo a favorire il principio del primato e

⁷³⁹ Sul punto, si vedano F. TULKENS, 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 des droits de l'homme en Europe*, Bruylant, Bruxelles, 2002, p. 219 e ss.

⁷⁴⁰ Così 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*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, p. 700 e ss., spec. p. 710.

⁷⁴¹ In base a quest'ultimo, infatti, «Nessuna delle disposizioni della presente Convenzione può essere interpretata in modo da limitare o pregiudicare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali che possano essere riconosciuti in base alle leggi di ogni Parte contraente o in base a ogni altro accordo al quale essa partecipi». In commento, E. CRIVELLI, *Art. 53*, in B. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 774 e ss.

⁷⁴² Cfr. 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*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 3/2009, pp. 700-720.

⁷⁴³ Si rimanda al Capitolo II per una comparazione tra l'art. 53 Carta DFUE con l'art. 53 Convenzione EDU.

⁷⁴⁴ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-399/11, *Melloni*, 26 febbraio 2013, non ancora pubblicata in *Racc.*

l'autonomia. Ad essi, in forza del principio di leale collaborazione, è preclusa la possibilità di apprestare uno *standard* di tutela eventualmente più elevato garantito dalla Costituzione dello Stato membro, in relazione ai diritti fondamentali in questione⁷⁴⁵.

Sino ad ora la Corte di giustizia non ha avuto modo di pronunciarsi rispetto alle altre fonti cui l'art. 53 Carta DFUE fa riferimento esplicito, in particolare in relazione alla Convenzione EDU. Ci si potrebbe chiedere, se la Corte di giustizia avrebbe adottato la medesima impostazione laddove il Tribunale costituzionale spagnolo, anziché invocare la propria Costituzione, avesse richiesto alla Corte di giustizia se «l'art. 53 Carta DFUE debba essere interpretato nel senso che esso consente allo Stato membro di esecuzione di subordinare la consegna di una persona condannata *in absentia* alla condizione che la sentenza di condanna possa essere oggetto di revisione nello Stato membro emittente, al fine di evitare una lesione del diritto ad un processo equo e ai diritti della difesa garantiti [dalla Convenzione EDU]». La risposta verosimilmente sarebbe stata positiva: in primo luogo, la Corte di giustizia avrebbe accertato, in via interpretativa, la corrispondenza tra gli artt. 47 e 48 Carta DFUE con l'art. 6 Convenzione EDU, quindi, stabilita la sussistenza di uno *standard* minimo di protezione, avrebbe escluso la necessità di applicare la Convenzione EDU in luogo alla Carta DFUE.

Parimenti, anche senza individuare la corrispondenza tra i diritti garantiti nei due cataloghi, sembra potersi presumere che la Corte di giustizia sarebbe giunta alla medesima conclusione. La linea argomentativa da essa assunta non sembra lasciare adito a dubbi interpretativi: lo Stato membro può apprestare liberamente livelli di tutela più elevati di quelli garantiti dalla Carta DFUE, applicando la propria Costituzione o gli accordi internazionali che ha contratto, al di fuori dall'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione; mentre, entro l'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione, lo *standard* che deve assicurare è quello disposto dalla Carta DFUE, come interpretato dalla Corte di giustizia stessa, così da assicurare il rispetto del principio del primato e dell'autonomia del diritto dell'Unione.

In seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, tuttavia, quest'ultima sarà integrata nel sistema dell'Unione, acquisendo lo stato di fonte sotto-ordinata soltanto al diritto primario. Tutti gli atti di diritto derivato adottati dalle istituzioni dovranno essere conformi: ai Trattati, alla Carta DFUE e alla Convenzione EDU, a prescindere dalla sussistenza di una corrispondenza tra i diritti in essa garantiti con quelli protetti dalla Carta DFUE. La gerarchia delle fonti che sembra prefigurarsi vedrà

⁷⁴⁵ Riguardo al mancato bilanciamento dei diversi valori coinvolti nel caso *Melloni* da parte della Corte di giustizia si rinvia a A. RUGGERI, *La Corte di giustizia e il bilanciamento mancato (a margine della sentenza Melloni)*, in *Il diritto dell'Unione Europea* 2013, pp. 399-408; V. SKOURIS, *Développements récents de la protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne: les arrêts Melloni et Åkerberg Fransson*, in *Il diritto dell'Unione Europea* 2013, pp. 229-243. In argomento si vedano altresì: M. BRKAN, *L'arrêt Melloni: nouvelle pierre dans la mosaïque de la protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne*, in *Revue des affaires européennes*, 2013, pp. 139-145; M. CASTELLANETA, *Il mandato d'arresto non può essere vincolato a una revisione del processo in contumacia. La scelta dei giudici del Lussemburgo è per il primato del diritto Ue sulla Costituzione*, in *13 Guida al Diritto*, 2013, pp. 97-99; N. DE BOER, *Addressing rights divergence under the Charter: Melloni*, in *50 Common Market Law Review*, 2013, pp. 1083-1104; T. EPIDENDIO, *Il caso Melloni: il nodo irrisolto del massimo standard di tutela dei diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, p. 451 e ss.; N. LAVRANOS, *The ECJ's Judgments in Melloni and Åkerberg Fransson: Un ménage à trois difficulté*, in *European Law Reporter*, 2013, pp. 133-141.

al vertice i diritti protetti nell'ambito dei Trattati, quindi, in forza di quanto disposto all'art. 52, paragrafo 2, i diritti tutelati entro la Carta DFUE⁷⁴⁶, mentre, la Convenzione EDU assicurerà un limite generale ulteriore di natura esterna, al quale, tuttavia, i Trattati potrebbero comunque derogare, ferma restando la possibilità in tal caso di incorrere in una pronuncia a carico dell'Unione da parte della Corte EDU⁷⁴⁷.

Infine, conviene considerare il ruolo dei principi generali. Questi, collocati immediatamente al di sotto dei Trattati e prevalenti rispetto agli atti di diritto derivato, continueranno ad esserne valido parametro di legittimità e strumento interpretativo. Essi rappresentano probabilmente una delle espressioni più significative dell'autonomia del diritto dell'Unione: la Corte di giustizia seleziona i diritti fondamentali che intende incorporare e tutelare entro l'ordinamento giuridico cui appartiene, contemperandone il contenuto con gli obiettivi dei Trattati e con il funzionamento del sistema dell'Unione. Essi, infatti, traggono il loro valore giuridico attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia che li rende, a tutti gli effetti, una fonte autonoma⁷⁴⁸.

Sotto il profilo del rapporto con la Convenzione EDU, occorre rilevare che essi vengono elaborati dalla Corte di giustizia sulla base di diverse fonti, tra le quali, la Convenzione EDU è certamente di primaria rilevanza. Tuttavia, concorrono alla formulazione dei principi anche le tradizioni costituzionali comuni e gli altri accordi internazionali in materia di diritti fondamentali cui gli Stati membri aderiscono o hanno partecipato alla scrittura. In termini sostanziali, quindi, essi manterranno intatto il loro ruolo autonomo rispetto alla Convenzione EDU, seppur, probabilmente, più circoscritto rispetto ad ora.

III. La giurisdizione esclusiva della Corte di giustizia sul diritto dell'Unione e gli effetti della giurisprudenza della Corte EDU in seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU

Il nuovo titolo giuridico di cui godrà la Convenzione EDU per via dell'adesione comporterà alcune modifiche di carattere formale delle quali è opportuno tener conto al fine di inquadrare in generale gli effetti che detta adesione implicherà, sia nel sistema di tutela dei diritti fondamentali in seno all'Unione, sia entro gli ordinamenti degli Stati membri.

In virtù di quanto disposto all'art. 19 Trattato UE, la Corte di giustizia garantisce

⁷⁴⁶ L'adesione, infatti, non sembra poter risolvere gli eventuali problemi di coordinamento tra il paragrafo 2 e il paragrafo 3 dell'art. 52 Carta DFUE a favore della tutela più intensa apprestata ai diritti. In relazione a tale questione si rinvia al Capitolo II, paragrafo V.

⁷⁴⁷ Infatti, occorre ricordare che, benché la Carta DFUE abbia rango pari-ordinato a quello dei Trattati e benché gli artt. 52 e 53 della stessa fissino lo *standard* della Convenzione EDU come minimo inderogabile nell'applicazione e interpretazione della Carta DFUE stessa, di converso, l'art. 52, comma 2 della stessa (norma espressamente richiamata dall'art. 6, comma 2 Trattato UE) prevede che i diritti riconosciuti dalla stessa, per i quali i Trattati prevedono disposizioni, si esercitano alle condizioni e nei limiti dagli stessi definiti, per cui non si può escludere che si configuri un potenziale contrasto tra "condizioni e limiti" previsti dai Trattati (e quindi prevalenti) rispetto a specifici aspetti di tutela derivati dalla Convenzione EDU.

⁷⁴⁸ Per i rilievi sull'opportunità e i limiti dell'uso dei principi generali al fine di assicurare la protezione dei diritti fondamentali entro l'ordinamento giuridico dell'Unione, si veda il Capitolo I, paragrafo III e la dottrina ivi richiamata.

il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati. In base ad una giurisprudenza consolidata, il termine «diritto» impiegato nella disposizione va inteso in maniera estensiva, includendovi tutto il diritto dell'Unione, incluso il diritto internazionale generale⁷⁴⁹ e pattizio⁷⁵⁰. In relazione a un accordo concluso dall'Unione, la Corte di giustizia si è dichiarata competente a pronunciarsi sia sull'interpretazione e sulla validità dello stesso in via pregiudiziale⁷⁵¹, sia impiegando le disposizioni dello stesso in qualità di parametro di validità o di interpretazione di un atto di diritto derivato⁷⁵². Riguardo alla Convenzione EDU, è opportuno ricordare che la Corte di giustizia, impiegando i diritti in essa garantiti, al fine di ricostruire il contenuto dei principi generali, da tempo ne dà un'interpretazione autonoma, seppur indiretta. Dall'analisi condotta nel corso della prima parte dello studio, risulta una tendenza della Corte di giustizia ad assumere orientamenti il più possibile concilianti con quelli resi dalla Corte EDU⁷⁵³. Tuttavia, anche in base al disposto dell'art. 52, paragrafo 3, Carta DFUE, essa non può considerarsi formalmente vincolata al rispetto del diritto vivente della Corte EDU.

In seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, le competenze della Corte di giustizia, di cui all'art. 19 Trattato UE, si estenderanno formalmente anche alla Convenzione EDU. Si dimostra significativo considerare il valore che potranno assumere le pronunce rese dalla Corte EDU a carico dell'Unione e la generale giurisprudenza della Corte EDU.

III. a) Gli effetti riconosciuti alle sentenze della Corte EDU entro il sistema della Convenzione EDU

Appare conveniente avviare questo breve approfondimento considerando quanto disposto dalla Convenzione EDU e agli orientamenti della Corte EDU assunti in proposito. Detta Convenzione, all'art. 1 stabilisce che «le Alte Parti contraenti riconoscono a ogni persona soggetta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti al titolo primo della [stessa]» ma, di seguito, esclude implicitamente la sussistenza di un

⁷⁴⁹ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-162/96, *Racke GmbH c. Hauptzollamt Mainz*, 16 giugno 1998, in *Racc.* p. I-3655, punto 45.

⁷⁵⁰ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *Haegeman, cit.*, punto 449. La Corte di giustizia si è dichiarata competente a interpretare anche gli accordi in forma mista con gli Stati membri, benché in tale contesto si ponga il problema di chiarire se la competenza della stessa si estenda soltanto alle disposizioni rientranti nella competenza dell'Unione, ovvero all'insieme dell'accordo, con la conseguente necessità, in quest'ultima situazione, di garantire ugualmente un'interpretazione uniforme dello stesso in tutti gli Stati membri. Al riguardo si veda Corte di giustizia dell'UE, *Bresciani, cit.*, paragrafo 129; *Demirel, cit.*, *Christian Dior, cit.*, *Hermès, cit.*. La competenza della Corte di giustizia, inoltre, si estende anche agli accordi conclusi da Stati membri con Stati terzi, in ragione della sostituzione dell'Unione agli Stati membri, se la materia dell'accordo rientra tra quelle di interesse dell'Unione. Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *International Fruit, cit.*. In materia la dottrina è vastissima, si rinvia tra i molti a: P. ECKHOUT, *The Domestic legal Status of the WTO Agreement: Interconnection Legal Systems*, in *Common Market Law Review*, 1997, p. 15 e ss.; S. NICOLI, *Modalità di funzionamento e di attuazione degli Accordi Misti*, in L. DANIELE (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio, cit.*, pp. 177-214

⁷⁵¹ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *Haegeman, cit.*; *Kupferberg, cit.*

⁷⁵² Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa 89/85, *Ahlstrom*, 27 settembre 1988, in *Racc.* p. 5193; *Haegeman, cit.*; Causa C-162/96, *Racke III*, 16 giugno 1998, in *Racc.* p. I-3655; *Kadi e Al Barakaat, cit.*, punto 291.

⁷⁵³ Sul punto si vedano le osservazioni di cui al Capitolo II, paragrafo IV.

vincolo generale nei confronti delle Parti contraenti al rispetto delle decisioni rese dalla Corte EDU. L'art. 46 Convenzione EDU, infatti, stabilisce che «gli Stati devono conformarsi alle sentenze definitive rese dalla Corte EDU sulle controversie delle quali sono parti». La sentenza definitiva della Corte EDU ha effetto di «cosa giudicata» tra le Parti, invero, è incontestabile in giudizio e va eseguita. Tale autorità le viene conferita non già dalle norme degli ordinamenti delle Parti contraenti, ma dalla Convenzione EDU stessa, precisamente, dagli artt. 41, 44 e 46. Essa ha effetto preclusivo rispetto a un'eventuale reiterazione della domanda ma relativo poiché riguarda soltanto il caso che ha dato luogo alla decisione e le parti in causa⁷⁵⁴.

Tuttavia, essendo la Convenzione EDU uno strumento vivente (che deve essere interpretato alla luce delle mutevoli condizioni di vita, delle prevalenti concezioni e dei valori delle società democratiche⁷⁵⁵), al fine di garantirne l'effettiva applicazione a livello nazionale, gli Stati membri sono invitati a prendere in considerazione gli sviluppi giurisprudenziali elaborati dalla Corte EDU, specificamente, «*also with a view to considering the conclusions to be drawn from a judgement finding a violation of the Convention by another State, where the same problem of principle exists within their own legal system*»⁷⁵⁶.

Per sua parte, la Corte EDU, a partire dalla sentenza resa in merito alla controversia *Irlanda c. Regno Unito*⁷⁵⁷, ha chiarito che le decisioni da essa pronunciate «fanno corpo» con le norme della Convenzione EDU e, pertanto, le interpretazioni rese con esse, oltre a decidere i casi specifici, salvaguardano e sviluppano le regole poste dalla Convenzione stessa, contribuendo all'osservanza da parte degli Stati degli impegni da essi assunti. Più recentemente, con la decisione di ricevibilità sul ricorso *Pellegrini*⁷⁵⁸, la Corte EDU ha riaffermato con fermezza la necessità di interpretare la Convenzione

⁷⁵⁴ Cfr. G. CATALDI, *Gli effetti delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo nel sistema convenzionale*, in M. FRAGOLA, *La cooperazione fra Corti in Europa nella tutela dei diritti umani*, cit., p. 51 e ss.

⁷⁵⁵ Cfr. Corte EDU, *Sigurður A. Sigurjónsson c. Iceland*, ricorso n. 16130/90, 30 giugno 1993. In argomento, si vedano tra gli altri: G. CATALDI, *Gli effetti delle sentenze della Corte europea dei diritti umani nel sistema della Convenzione*, in M. FRAGOLA (a cura di), *La cooperazione fra Corti in Europa nella tutela dei diritti dell'uomo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p. 51 e ss.; M. CARTABIA, *La CEDU e l'ordinamento italiano: rapporti tra fonti, rapporti tra giurisdizioni*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *All'incrocio tra Costituzione e CEDU*, Giappichelli, Torino 2007, p. 7 e ss.; L. MONTANARI, *Giudici comuni e Corti sovranazionali: rapporti tra sistemi*, in P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA, *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Giappichelli, Torino 2003, p. 122 e ss.; P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano, 2004; B. RANDAZZO, *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, in N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, p. 328 e ss.; R. SAPIENZA, *Convenzione europea dei diritti umani e Human Rights Act 1998: in margine all'obbligo delle corti inglesi to take into account la giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, p. 253 e ss.

⁷⁵⁶ Cfr. Consiglio d'Europa, *Dichiarazione di Interlaken, Action Plan*, 19 febbraio 2010, punto c). In argomento, si veda V. ZAGREBELSKY, *La Conferenza di Interlaken per assicurare l'avvenire della Corte europea dei diritti umani*, in *Diritto umano e diritto internazionale*, 2010, p. 309 e ss. Nello stesso senso si veda altresì Conferenza ministeriale sul futuro della Corte europea dei diritti umani, *Dichiarazione di Brighton*, 19-20 aprile 2012, punti 7 e 9, lett. c).

⁷⁵⁷ Corte EDU, *Irlanda c. Regno Unito*, ricorso n. 5310/71, 18 gennaio 1978.

⁷⁵⁸ Corte EDU (GC), *Pellegrin c. Francia*, ricorso n. 28541/95, 8 dicembre 1999.

EDU secondo le sue pronunce, fondando tale assunto sul principio di sussidiarietà che, in base al combinato disposto degli artt. 13 e 35 Convenzione EDU, imporrebbe al giudice nazionale il dovere, per quanto possibile, di interpretare ed applicare il diritto interno in conformità con la Convenzione EDU e con la sua giurisprudenza⁷⁵⁹.

Dunque, come osservato in dottrina⁷⁶⁰, nell'ottica della Corte EDU, le sentenze da essa pronunciate possiedono un effetto che dovrebbe andare oltre alla «cosa giudicata»⁷⁶¹. Essa, talvolta, ha condannato diversi Stati per le violazioni commesse dai propri operatori del diritto agenti in modo difforme da precedenti giurisprudenziali specifici esistenti⁷⁶². Dunque, le Parti contraenti, oltre a conformarsi a quanto disposto nelle sentenze relative ai procedimenti nei quali esse sono coinvolte direttamente, dovrebbero tener conto altresì dell'incidenza entro l'ordinamento interno della giurisprudenza della Corte EDU complessivamente considerata⁷⁶³.

Nel *Memorandum*⁷⁶⁴ presentato dal Presidente della Corte EDU in vista della

⁷⁵⁹ In commento, P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè Editore, Milano, 2004, p. 88 e ss..

⁷⁶⁰ Cfr. G. CATALDI, *Gli effetti delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo nel sistema convenzionale*, cit., p. 55 e ss.; A. GARDINO, *Stati e Corte europea di Strasburgo nel sistema di protezione dei diritti dell'uomo*, cit., p. 138 e ss.

⁷⁶¹ Così, ad esempio, seppur indirettamente nella sentenza *Pellegrini c. Italia*, ricorso n. 30882/96, 20 luglio 2001. In commento, G. COHEN-JONATHAN, *Les rapports entre le système de l'Union européenne et la Convention européenne des droits de l'homme*, in G. COHEN-JONATHAN, J. DUTHEUIL DE LA ROCHÈRE (Eds.), Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 262 e ss.; P. PIRRONE, *Il caso Pellegrini dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: efficacia di sentenze ecclesiastiche ed equo processo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, IV, 2001, p. 2063 e ss.

⁷⁶² Cfr. Corte EDU, *Vermeire c. Belgio*, ricorso n. 12849/87, 29 novembre 1991, in cui la Corte EDU affermò che i giudici begli avrebbero dovuto attenersi alle conclusioni della precedente sentenza *Marckx c. Belgio*, ricorso n. 6833/74, in cui lo Stato convenuto era stato condannato in una fattispecie del tutto analoga. Parimenti, nel caso *Modinos c. Cipro*, ricorso n. 15070/89, 22 aprile 1983, concernente il divieto, disposto per legge, di atti omosessuali tra adulti consenzienti, già dichiarato contrario alla Convenzione EDU dalla Corte EDU nella decisione sul caso *Dudgeon c. Regno Unito*, ricorso n. 75125/76, 22 ottobre 1981.

⁷⁶³ Sugli effetti indiretti delle sentenze dalla Corte EDU si vedano: C. COURTOY, *Les relations entre les Cours constitutionnelles et les autres juridictions nationales, y compris l'interférence, en cette matière, de l'action des juridictions européennes*, in *Revue belge de droit constitutionnel*, 3/2002, p. 310 e ss.; V. ESPOSITO, *La libertà degli Stati nella scelta dei mezzi attuativi delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in U. LA ROCCA (a cura di), *La Corte europea dei diritti dell'uomo e l'esecuzione delle sentenze*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2003, p. 50 e ss.; J. FROWEIN, *The Binding Force of ECHR Judgments and Its Limits*, in S. BREITENMOSER, L. WILDHABER (Eds.), *Human Rights, Democracy and the Rule of Law: Liber Amicorum Luzius Wildhaber*, Baden-Baden, 2007, pp. 261-269; A. GARDINO, *Stati e Corte europea di Strasburgo nel sistema di protezione dei diritti dell'uomo*, cit., p. 138 e ss.; C. GREVE, *La question de l'effet direct de la Convention et les résistances nationales. La situation dans l'autre pays*, in P. TAVERNIER (Ed.), *Quelle Europe pour le droits de l'homme? La Cour de Strasbourg et la réalisation d'une «Union plus étroite»*, Bruylant, Bruxelles, 1996, p. 155 e ss.; O. DE SCHUTTER, *La coopération entre la Cour européenne des droits de l'homme et le juge national*, in *Revue belge de droit international*, 1997, p. 49 e ss.; J. VERHOEVEN, *A propos de l'autorité des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et de la responsabilité internationale liée à leur observation*, in *Revue critique de Jurisprudence belge*, 1984, p. 288 e ss. Sostiene che la giurisprudenza della Corte EDU vincoli gli Stati membri: E. LAMBERT, *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 1999.

⁷⁶⁴ Consiglio d'Europa, *Mémorandum du Président de la Cour européenne des droits de l'homme aux Etats en vue de la Conférence de l'Interlaken*, 3 luglio 2009.

Conferenza di Interlaken, per l'appunto, si auspica che le Parti contraenti riconoscano un valore di *res interpretata* alle sentenze della Corte EDU, quindi, un effetto *ultra partes* idoneo a vincolare gli Stati parte ad uniformarsi anche alla giurisprudenza resa in controversie di cui non sono parti. Il Protocollo 16 alla Convenzione EDU, attualmente in via di ratifica da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa, prevedendo l'introduzione di un meccanismo di collegamento tra Corti nazionali e Corte EDU, è proprio volto a garantire un'uniforme interpretazione e applicazione della Convenzione EDU nel rispetto delle indicazioni della Corte EDU⁷⁶⁵.

III. b) Gli effetti riconosciuti alle sentenze della Corte EDU dagli Stati parte del Consiglio d'Europa

Entro gli ordinamenti degli Stati membri la questione degli effetti riconosciuti alle sentenze si presenta complessa. Come si vedrà meglio nel Capitolo seguente, le sentenze rese dalla Corte EDU, spesso, dispongono l'adozione di misure, il cui obiettivo è quello di prevenire ulteriori violazioni analoghe a quelle già accertate. Talvolta, tali misure possono richiedere il mutamento di una prassi giurisprudenziale da parte degli organi giudiziari dello Stato membro responsabile. Il rispetto delle stesse da parte delle Corti interne rientra nell'esecuzione della sentenza resa a carico della Parte responsabile. Diversamente, gli effetti riconosciuti entro l'ordinamento dello Stato alla giurisprudenza della Corte EDU resa nei confronti di altre Parti contraenti vengono descritti come «effetti indiretti».

Le Parti sono obbligate a eseguire le decisioni rese a loro carico, tuttavia, esse hanno efficacia esclusivamente *inter-partes*. Nel caso in cui una decisione indichi la regola di giudizio per altri casi simili successivi (come una sorta di «precedente vincolante») appare più problematico riconoscere in capo al giudice un vincolo in tal senso, soprattutto, nel caso in cui, a tal fine, non fosse sufficiente adottare un'interpretazione adeguatrice della disposizione interna in questione, ma fosse necessario disapplicare la disposizione interna dichiarata incompatibile con la Convenzione EDU dalla Corte EDU, senza un previo intervento del legislatore o della Corte costituzionale⁷⁶⁶.

⁷⁶⁵ Consiglio d'Europa, *Protocollo n. 16 alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali* e relativa Nota esplicativa, Strasburgo, 2 ottobre 2013. Al riguardo si segnala l'interessante contributo di Picchio Forlati che negli anni Ottanta del Novecento si pronunciava a favore dell'estensione del rinvio pregiudiziale al sistema europeo di salvaguardia dei diritti dell'uomo. Cfr. L. PICCHIO FORLATI, *A quando il rinvio pregiudiziale per l'interpretazione di norme internazionali sui diritti dell'uomo?*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali dei diritti fondamentali*, CEDAM, Padova, 1998, p. 259 e ss. Recentemente, il Prof. Ruggeri ha esposto un'interessante relazione riguardo al Protocollo 16 e agli effetti dell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU. A. RUGGERI, *Ragionando sui possibili sviluppi dei rapporti tra le Corti europee e i giudici nazionali (con specifico riguardo all'adesione dell'Unione alla CEDU e all'entrata in vigore del prot. 16)*, Testo rielaborato di un intervento al Corso di Alta Formazione in *Giustizia costituzionale e tutela giurisdizionale dei diritti*, Pisa 31 gennaio 2014, reperibile al sito: <http://diritto.typepad.com/diritto/#sthash.BRWkge16.dpuf> [Data ultima consultazione: 5 febbraio 2014].

⁷⁶⁶ In ordinamenti quali quello italiano, appare difficile ammettere che, al fine di dare esecuzione a una sentenza della Corte EDU, il giudice possa disapplicare una legge interna dichiarata non conforme alla Convenzione EDU e applicare direttamente la Convenzione EDU in luogo alla prima, senza un intervento del legislatore volto a porre rimedio alla violazione. L'art. 101 Cost., sancendo la

Con riferimento agli effetti indiretti delle sentenze della Corte EDU, invece, gli Stati membri adottano una moltitudine di approcci di cui in questa sede non è possibile dar conto⁷⁶⁷. Schematicamente, si possono distinguere quegli ordinamenti che prevedono norme interne *ad hoc*, da quelli che non prevedono alcunché, lasciando l'onere di definire questo aspetto delicato alle corti interne. A titolo puramente esemplificativo, si può ricordare l'esperienza spagnola, caratterizzata dall'aver previsto, con una clausola interpretativa inserita all'art. 10, comma 2 Costituzione, il dovere di interpretare le norme costituzionali in modo che non contrastino con i trattati internazionali conclusi dallo Stato. Il Tribunale costituzionale spagnolo, con riferimento alla Convenzione EDU, interpreta tale disposizione prendendo in considerazione la giurisprudenza della Corte EDU, così che ogni individuo può invocare la giurisprudenza della Corte EDU relativa al diritto che pretende violato nell'ambito delle procedure di ricorso nazionali da egli esperibili⁷⁶⁸.

Lo *Human Rights Act* del Regno Unito, invece, dispone che, per i progetti di legge contenenti disposizioni suscettibili di incidere nella materia dei diritti umani, occorra l'adozione di un'attestazione preventiva di conformità alla Convenzione EDU. Con esso è stato costruito un autonomo sistema di indiretto *enforcement* della Convenzione EDU dinanzi ai tribunali e alle corti nazionali, i quali, in forza di quanto disposto nella seconda parte dello stesso, nel decidere una questione relativa ai diritti protetti dalla Convenzione EDU, devono tener conto della giurisprudenza pertinente⁷⁶⁹.

soggezione del giudice soltanto alla legge, sembra ostare alla possibilità di far derivare dalla pronuncia della Corte EDU un obbligo in capo al giudice nazionale di disapplicare una legge interna che non risulti essere invalidata o abrogata nel rispetto delle procedure previste entro l'ordinamento giuridico italiano. Sul punto si vedano le osservazioni di B. RANDAZZO, *Giudici comuni e Corte europea dei diritti*, in P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA (a cura di), *La Corte Costituzionale e le Corti d'Europa*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 217 e ss., spec. p. 285.

⁷⁶⁷ La cui ricostruzione di tali approcci esula dai fini di questo studio, per uno studio approfondito in tema si rinvia tra gli altri a: AA.VV., *Les droits individuels et le juge en Europe: mélanges en l'honneur de Michel Fromont*, Strasbourg, 2001; R. BLACKBURN, J. POLAKIEWICZ (Eds.), *Fundamental Rights in Europe: the European Convention of Human Rights and Its Member States 1950-2000*, OUP, Oxford, 2001; A. CALIGIURI, G. CATALDI, N. NAPOLETANO (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa*, CEDAM, Padova, 2010; M. FRAGOLA (a cura di), *La cooperazione fra Corti in Europa nella tutela dei diritti dell'uomo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012; A. GARDINO, *Stati e Corte europea di Strasburgo nel sistema di protezione dei diritti dell'uomo*, cit., p. 138 e ss.; F. MATSCHER, H. PETZOLD (a cura di), *Protection des droits de l'homme: la dimension européenne: Mélanges en l'honneur de Gérard J. Wiarda – Protecting Human Rights*, Köln, 1988, p. 416 e ss.; L. MONTANARI, *I diritti dell'uomo nell'area europea tra fonti internazionali e fonti interne*, Giappichelli, Torino, 2001; O. POLLICINO, *Allargamento dell'Europa a est e rapporti fra Corti costituzionali e Corti europee*, Giuffrè Editore, Milano, 2010; V. SCIARABBA, *Tra Fonti e Corti*, cit. CEDAM Editore, Padova, 2008; P. TAVERNIER (a cura di), *Quelle Europe pour les droits de l'homme?*, Bruylant, Bruxelles, 1996; A. TORRES PEREZ, *Conflicts of Rights in the European Union. A Theory of Supranational Adjudication*, OUP, Oxford, 2009.

⁷⁶⁸ In tema, C. ESCOBAR HERNANDEZ, *Problemas planteados por la aplicación en el ordinamiento español de la sentencia Bultó*, in *Revista de Instituciones Europeas*, 1992, p. 139 e ss.; V. FERRERES COMELLA, *Integración europea y crisis del modelo centralizado de justicia constitucional*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 2003, p. 73 e ss.; P. PEREZ TREMPES, *Le experiencia española de aplicación de las "cartas" europeas de derechos humanos por el tribunal constitucional*, in M. FRAGOLA (a cura di), *La cooperazione fra Corti in Europa*, cit., p. 115 e ss.

⁷⁶⁹ In argomento, si vedano: D. FELDMAN, *The Human Rights Act 1998 and Constitutional Principles*, in *Legal Studies*, 1999, p. 165 e ss.; R. SAPIENZA, *L'applicazione extra-territoriale dello Human Rights*

Diversamente, come si accennava, molti altri Stati non prevedono una disciplina al riguardo, lasciando così, di fatto, autonomia decisionale al giudice nazionale. Pur riscontrandosi scenari differenti, emerge una tendenza (seppur con intensità diverse) a riconoscere una considerevole autorità alla giurisprudenza resa dalla Corte EDU. Tra le altre, appare significativo ricordare l'esperienza italiana⁷⁷⁰, il cui dettato costituzionale non attribuisce alcun effetto vincolante alle sentenze pronunciate dalla Corte EDU. In merito, invece, la Corte costituzionale ha affermato l'esistenza di un vincolo interpretativo assoluto e incondizionato alla giurisprudenza dalla Corte EDU in capo ai giudici nazionali, al fine di determinare l'esatta portata dell'obbligo discendente dall'adesione dell'Italia alla Convenzione EDU⁷⁷¹. Specificamente, la Corte costituzionale si era espressa in termini di «soggezione all'interpretazione della Corte di Strasburgo⁷⁷²» affermando che ai giudici comuni «è precluso sindacare l'interpretazione della Convenzione EDU fornita dalla Corte di Strasburgo, cui tale funzione è stata attribuita dal nostro Paese senza apporre riserve⁷⁷³». Tale affermazione perentoria,

Act: la decisione della Camera dei Lords nel caso Al-Skeini, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, p. 151 e ss.; ID., *Convenzione europea dei diritti umani e Human Rights Act 1998: in margine all'obbligo delle corti inglesi to take into account la giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, p. 253 e ss.; ID., *L'«incorporation» della Convenzione europea dei diritti umani nell'ordinamento britannico attraverso lo Human Rights Act*, in A. CALIGIURI, G. CATALDI, N. NAPOLETANO (a cura di), *La tutela dei diritti in Europa*, cit., p. 609.

⁷⁷⁰ La bibliografia in argomento è pressoché sterminata, tra i molti contributi si rinvia a: P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Giappichelli, Torino, 2003;

⁷⁷¹ In argomento, tra i molti contributi, si vedano M. BIGNAMI, *L'interpretazione del giudice comune nella "morsa" delle Corti sovranazionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, p. 616; E. CANNIZZARO, *Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano in due recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto internazionale*, 2008, pp. 140-141; ID., *Il bilanciamento fra diritti fondamentali e l'art. 117, 1° comma, Cost.*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, p. 128 e ss.; M. CARTABIA, *La Cedu e l'ordinamento italiano: rapporti tra fonti, rapporti tra giurisdizioni*, in R. BIN, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *All'incrocio tra Costituzione e Cedu. Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 18 e ss.; L. CONDORELLI, *La Corte costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla Cedu o a qualsiasi obbligo internazionale?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, pp. 309-310; R. CONTI, *Corte costituzionale e Cedu: qualcosa di nuovo all'orizzonte?*, in *Corriere giuridico*, 2010, p. 624 e ss.; E. LAMARQUE, *Gli effetti delle sentenze della Corte europea secondo la Corte costituzionale italiana*, in M. FRAGOLA (a cura di), *La cooperazione fra Corti in Europa*, cit., p. 91 e ss.; M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti tra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Corriere giuridico*, 2008, p. 204; ID., *Costituzione, integrazione europea, globalizzazione*, in *Questione giustizia*, 2008, p. 77; A. PERTICI, *La Corte costituzionale e la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, cit., p. 208 e ss.; C. PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della Cedu e delle leggi con essa confliggenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, p. 3524; B. RANDAZZO, *Giudici comuni e Corte europea dei diritti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, p. 1303 e ss.; M. SAVINO, *Il cammino internazionale della Corte costituzionale dopo le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2008, p. 772 e ss.

⁷⁷² Cfr. Corte costituzionale italiana, sentenza 39/2008, 25 febbraio 2008.

⁷⁷³ Cfr. Corte costituzionale italiana, sentenza 311/2009, 26 novembre 2009; sentenza 317/2009, 30 novembre 2009 e sentenza 93/2010, 8 marzo 2010.

tuttavia, è stata recentemente temperata in una pronuncia⁷⁷⁴ in cui, invocando il margine d'apprezzamento⁷⁷⁵, la Corte costituzionale si è discostata dalla conclusione cui era pervenuta la Corte EDU in relazione alla medesima fattispecie sottoposta al suo vaglio nell'ambito di un ricorso instaurato contro l'Italia⁷⁷⁶. La Corte costituzionale ha argomentato questo diverso orientamento affermando che essa, «a differenza della Corte EDU, [...] opera una valutazione sistemica, e non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, ed è, quindi, tenuta a [operare] quel bilanciamento, solo ad essa spettante, che, nella specie, [ha dato] appunto luogo alla soluzione indicata». Con questa sentenza, dunque, la Corte costituzionale sembra, voler applicare alla Convenzione EDU, paradossalmente, quel margine di apprezzamento da essa elaborata proprio al fine di proteggere i diritti fondamentali nell'ambito del diritto

⁷⁷⁴ Cfr. Corte costituzionale italiana, sentenza 264/2012, 19 novembre 2012. In commento, G. AMOROSO, *Sui controlimiti alle norme della Cedu come parametro interposto nel giudizio di costituzionalità (a prima lettura di Corte cost. n. 264 del 2012)*, in *Il Foro italiano*, 1/2013, p. 30 e ss.; F. BILANCIA, *Leggi retroattive ed interferenza nei processi in corso: la difficile sintesi di un confronto dialogico tra Corte costituzionale e Corte europea fondato sulla complessità del sistema dei reciproci rapporti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2012, p. 4235 e ss.; R. CAPONI, *Retroattività delle leggi: limiti sostanziali si veda limiti processuali nel dialogo tra le Corti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2012, p. 4232 e ss.; B. CONFORTI, *La Corte costituzionale applica la teoria dei controlimiti*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2/2013, p. 527 e ss.; M. DE LUCA, *Quanto incide l'allargamento dei controlimiti sulla efficacia delle norme Cedu*, in *Il Foro italiano*, 3/2013, p. 791 e ss.; P. PUSTORINO, *Corte costituzionale, Cedu e controlimiti*, in *Giurisprudenza italiana*, 4/2013, p. 770 e ss.; A. RUGGERI, *L'“intensità” del vincolo espresso dai precedenti giurisprudenziali, con specifico riguardo al piano dei rapporti tra CEDU e diritto interno e in vista dell'affermazione della Costituzione come “sistema”*, in www.giurcost.org, 230-2012+altre_Ruggeri.pdf, 2013, [data ultima consultazione 5 febbraio 2014]; E. SCODITTI, *Se un diritto umano diventa diritto fondamentale: la Cedu come parametro interposto di costituzionalità*, in *Il Foro italiano*, 3/2013, p. 788 e ss. A. RUGGERI, *La Consulta rimette abilmente a punto la strategia dei suoi rapporti con la Corte EDU e, indossando la maschera della consonanza, cela il volto di un sostanziale, perdurante dissenso nei riguardi della giurisprudenza convenzionale (“a prima lettura” di Corte cost. n. 264 del 2012)*, in www.giurcost.org [data ultima consultazione 5 febbraio 2014].

⁷⁷⁵ Come notato da attenta dottrina, il margine d'apprezzamento invocato dalla Corte costituzionale italiana si discosta dal principio elaborato in sede giurisprudenziale dalla Corte EDU. Pur essendovi alla base di entrambe la necessità di salvaguardare la diversità delle tradizioni giuridiche e culturali dei Paesi europei, per la Corte EDU, detto principio viene utilizzato come criterio interpretativo delle previsioni della Convenzione EDU, al fine di bilanciare interessi, valori ed esigenze interne alla norma convenzionale. Diversamente, la Corte costituzionale tende ad adoperare il margine d'apprezzamento al fine di bilanciare il diritto portato dalla norma convenzionale con esigenze proprie dell'ordinamento costituzionale, in altre parole, bilanciando gli obblighi convenzionali con altri elementi tratti dalla Costituzione italiana. Cfr. F. DONATI, P. MILAZZI, *La dottrina del margine d'apprezzamento nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, cit., p. 65 e ss.; E. LAMARQUE, *Gli effetti delle sentenze della Corte europea secondo la Corte costituzionale italiana*, in M. FRAGOLA (a cura di), *La cooperazione fra Corti in Europa*, cit., p. 91 e ss.; L. OLIVIERI, *La dottrina del margine d'apprezzamento tra sindacato giurisdizionale e giustizia politica*, in P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA (a cura di), *Id.*, p. 413 e ss.; P. TANZARELLA, *Il margine d'apprezzamento*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 146.

⁷⁷⁶ Ci si riferisce al caso concernente le c.d. pensioni svizzere, deciso dalla Corte EDU con la sentenza *Maggio e altri c. Italia*, ricorsi n. 46386/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08, e 56001/08, 31 maggio 2011.

dell'Unione. Così disponendo, tuttavia, ha determinato un conseguente indebolimento del valore prima accordato alla giurisprudenza della Corte EDU⁷⁷⁷.

In conclusione, da quanto sino ad ora brevemente esposto, risulta che il diritto internazionale non prevede obblighi specifici in relazione alle tecniche o alle procedure per conformare l'ordinamento giuridico interno alle decisioni rese da organismi giurisdizionali esterni, se non che le decisioni rese nei confronti di una Parte convenuta sono vincolanti per la stessa. Parimenti, la Convenzione EDU non impone alle Parti contraenti di riconoscere efficacia giuridica vincolante alla giurisprudenza resa dalla Corte EDU, nonostante quest'ultima e il Consiglio d'Europa tentino di far emergere un vicolo in tal senso. La sommaria analisi degli orientamenti assunti al riguardo dagli Stati membri dimostra, tuttavia, che la volontà di riconoscere valore di *res interpretata* alle sentenze della Corte EDU non può ritenersi affermata in maniera univoca. Ciò posto, pur ravvisando gli elementi a favore di un simile riconoscimento, si deve constatare che, ad oggi, la giurisprudenza della Corte EDU, salvo diversa indicazione entro gli ordinamenti delle Parti contraenti, non costituisce necessariamente un vincolo interpretativo generale in capo alle autorità giudiziarie, fatta salva la vincolatività delle sentenze relative alle controversie che coinvolgono lo Stato medesimo.

III. c) Gli effetti delle sentenze della Corte EDU nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea in seguito all'adesione alla Convenzione EDU: delineando un primo possibile scenario

Con questa assunzione di partenza, si può tentare di delineare gli effetti che in seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU potranno essere attribuiti entro l'ordinamento dell'Unione alle sentenze rese dalla Corte EDU nei suoi confronti e alla giurisprudenza della Corte EDU in generale.

L'Unione, in quanto soggetto di diritto internazionale, è sottoposta all'osservanza dello stesso⁷⁷⁸. La Corte di giustizia ha precisato che le norme generali sono rilevate e applicate da essa nei limiti della loro compatibilità con la struttura, le esigenze e i principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione⁷⁷⁹. Il parere 1/91 è stato reso sulla base e nel rispetto del diritto internazionale generale, quindi, può sostenersi che la Corte di giustizia abbia espresso il suo favore a vincolarsi esclusivamente alle interpretazioni di un accordo internazionale, di cui l'Unione è parte, rese dall'organo giurisdizionale previsto dal medesimo, nell'ambito di procedimenti a carico dell'Unione.

Con esso, la Corte di giustizia ammetteva che «qualora un accordo internazionale preveda un sistema giurisdizionale proprio, che comprende una Corte competente a dirimere le controversie tra le parti contraenti di tale accordo e, di conseguenza, ad interpretare le norme di quest'ultimo, le decisioni di tale Corte vincolano le istituzioni della Comunità, compresa la Corte di giustizia. Tali decisioni si impongono anche ove la

⁷⁷⁷ In proposito, per completezza, si rammenta altresì che la Corte di Cassazione ha fermamente negato il carattere cogente alla giurisprudenza della Corte EDU.

⁷⁷⁸ Così, ad esempio, Corte di giustizia dell'UE, Cause riunite C-402/05 e C-415/05, *Kadi e Al Barakaat Foundation*, 3 settembre 2008, in *Racc.* p. I-6351; Causa C-308/06, *Intertanko*, 3 giugno 2008, in *Racc.* p. I-4057. In argomento si vedano F. CASOLARI, *L'incorporazione del diritto internazionale nel diritto dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2008; G. DE BURCA, *The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi*, in *15 Columbia Journal of European Law*, 2009, p. 1 e ss.

⁷⁷⁹ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Parere 1/91, 14 dicembre 1991, in *Racc.* p. I-6099, punto 39.

Corte di giustizia sia chiamata a pronunciarsi, in via pregiudiziale o nell'ambito di un ricorso diretto, sull'interpretazione dell'accordo internazionale, nei limiti in cui quest'ultimo forma parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario»⁷⁸⁰. Considerando che l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU avverrà attraverso la conclusione di un accordo internazionale e che il sistema convenzionale dispone di un proprio organo giurisdizionale, l'assunto della Corte di giustizia ivi richiamato appare applicabile a tale contesto, con la conseguenza che, in seguito all'adesione, la Corte di giustizia e le altre istituzioni dell'Unione saranno vincolate al rispetto della giurisprudenza della Corte EDU.

Per quanto concerne, invece, i c.d. «effetti indiretti» delle sentenze rese dalla Corte EDU, dalla ricostruzione operata è emerso che non può ritenersi esistente nel diritto internazionale e nella Convenzione EDU un obbligo in capo alle Parti contraenti di quest'ultima di considerare *res interpretata* le sentenze della Corte EDU, dunque, sotto il profilo «esterno», tale vincolo non potrà essere imposto neppure alla Corte di giustizia, dopo l'adesione. In proposito, neppure il Progetto d'Accordo d'adesione dell'Unione ad essa dispone alcunché. Di conseguenza sembra potersi affermare che, in seguito all'adesione, la Corte di giustizia (così come le altre istituzioni dell'Unione) sarà formalmente vincolata al rispetto della Convenzione EDU e delle decisioni rese dalla Corte EDU di cui l'Unione sarà destinataria (anche congiuntamente a uno o più Stati membri); mentre, rimarrà libera di decidere se uniformarsi alla giurisprudenza generale della Corte EDU. D'altronde, come rilevato da Lock⁷⁸¹, nel diritto dell'Unione non è ravvisabile alcun riferimento alla dottrina dello *stare decisis* e ipotizzare che la Corte di giustizia intenda introdurre e vincolarsi formalmente a tale dottrina per mezzo dell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU appare improbabile.

Ciò posto, considerando che la Convenzione EDU rappresenta il catalogo del più avanzato sistema sovranazionale di protezione dei diritti fondamentali, i quali costituiscono, altresì, i valori su cui si fonda l'Unione stessa, appare auspicabile in futuro che la Corte di giustizia continui, per quanto possibile, a sviluppare la prassi sino ad ora mantenuta, caratterizzata da un impegno volto ad assicurare un elevato grado di uniformità delle sue pronunce con il diritto vivente della Convenzione EDU. Il mantenimento di questo orientamento da parte della Corte di giustizia, così come da parte delle Corti delle altre Parti contraenti, per altro, appare opportuno anche al fine di perseguire l'obiettivo posto originariamente a fondamento della Convenzione EDU stessa. Come si è avuto modo di osservare nel corso del Capitolo I, essa è sorta sulla base di una comune concezione e da un comune rispetto dei diritti dell'uomo che la Corte EDU, a cui è affidata la garanzia costituzionale di un ordine pubblico europeo, mira a costruire favorendo la convergenza dei diritti nazionali, attraverso una progressiva erosione del margine d'apprezzamento degli Stati e incoraggiando un sentire comune tra gli stessi riguardo ai diritti fondamentali.

Concretamente, un'interpretazione della Convenzione EDU tendenzialmente convergente a quella resa dalla Corte EDU, oltre a poter assicurare, talvolta, *standard* di tutela più elevati, faciliterebbe la posizione degli Stati membri stessi nel rispetto degli

⁷⁸⁰ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Parere 1/91, *cit.*, punto 39.

⁷⁸¹ Così T. LOCK, *The ECJ and the ECtHR: The future relationship between the two European Courts*, in *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* 8, 2009, pp. 375-398, spec. p. 397 e ss.

obblighi convenzionalmente assunti.

Al riguardo può essere utile richiamare un esempio illustrato da Gragl⁷⁸² avente ad oggetto l'abrogato regolamento CE 343/2003⁷⁸³ ed i criteri in esso previsti per determinare lo Stato membro competente ad analizzare una domanda d'asilo. Si immagini che a un individuo, in base alla pertinente Convenzione di Ginevra, sia stato riconosciuto lo *status* di rifugiato in Belgio e lì viva. In seguito, un fratello del rifugiato fa il suo ingresso nel territorio dell'Unione dalla Grecia e giunto in Belgio rivolge alle competenti autorità una domanda di protezione. In forza all'art. 7 del regolamento CE 343/2003, un soggetto poteva chiedere che la propria domanda di protezione venisse esaminata dallo Stato membro in cui già risiedono membri della propria famiglia al fine di facilitare il ricongiungimento con gli stessi. L'art. 2, lett. *i*) del regolamento in questione, tuttavia, chiariva che per «membri della famiglia» si intendevano i coniugi, i conviventi, i figli minori, i genitori e i tutori. Interpretando in maniera restrittiva la disposizione apparivano esclusi i fratelli, mentre, in base all'interpretazione consolidata dell'art. 8 Convenzione EDU, essi sono inclusi entro la nozione di «famiglia». Ciò considerato, le autorità belghe si sarebbero trovate nella condizione di scegliere quale interpretazione accordare al concetto di «famiglia» e, nel dubbio, avrebbero potuto richiedere la corretta interpretazione alla Corte di giustizia, rinviando ad essa in base all'art. 267 Trattato FUE. Ad adesione dell'Unione alla Convenzione EDU avvenuta, la Corte di giustizia sarà soggetta, oltre che alla Carta DFUE (il cui art. 7 corrisponde per l'appunto all'art. 8 Convenzione EDU), anche alla Convenzione EDU e, verosimilmente, anche se non fossero state introdotte le modifiche in senso estensivo con il regolamento UE c.d. Dublino III, accorderebbe al concetto di «famiglia» disposto dal regolamento in questione il significato più esteso ad esso attribuito dalla giurisprudenza della Corte EDU, a prescindere dall'esistenza di pronunce in merito della stessa Corte dell'Unione. Dunque, la richiesta del richiedente di vedere analizzata la sua domanda dal Belgio potrebbe trovare facilmente accoglimento⁷⁸⁴.

Individuati gli elementi a favore di un perdurante adeguamento della Corte di giustizia alle indicazioni ermeneutiche rese dalla Corte EDU, appare opportuno vagliare in maniera più approfondita, sotto il profilo strettamente «interno», la questione degli «effetti diretti» che le pronunce della Corte EDU, rese a carico dell'Unione, potranno dispiegare entro l'ordinamento giuridico dell'Unione. In particolare, sia rispetto al profilo dell'autonomia del diritto dell'Unione, sia in relazione alle ripercussioni entro gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, è significativo considerare l'approccio che potrebbe adottare la Corte di giustizia nei riguardi di dette decisioni⁷⁸⁵.

⁷⁸² Cfr. P. GRAGL, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, *cit.*, pp. 104-108. L'autore trae a sua volta spunto da G. HEIBL, *Happy einer unendlichen Geschichte? Der Beitritt der EU zur EMRK und seine Auswirkungen auf Österreich*, in M. HOLOUBEK, A. MARTIN, S. SCHWARZER (Eds.), *Die Zukunft der Verfassung-Die Verfassung der Zukunft? Festschrift für Karl Korinek zum 70 Geburtstag*, Springer, Vienna, New York, 2010.

⁷⁸³ A fini conoscitivi, si tenga presente che il Regolamento Dublino II è stato rifiuto nel Regolamento 604/2013 (c.d. Dublino III), adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 26 giugno 2013, in *G.U.U.E.* L 180/31, entrato in vigore il 1° gennaio 2014.

⁷⁸⁴ Si noti che il regolamento UE 604/2013, *cit.*, c.d. Dublino III, riconosce espressamente anche i fratelli entro la categoria familiari.

⁷⁸⁵ Si precisa che nell'ambito di questo capitolo saranno considerati soltanto gli effetti delle sentenze della Corte EDU, rinviando al capitolo successivo l'analisi delle problematiche connesse

A tal fine, appare conveniente prendere le mosse dall'orientamento assunto dalla Corte di giustizia rispetto alle decisioni rese dagli organi parte del Dispute Settlement Body (DSB)⁷⁸⁶, l'organo deputato alla risoluzione delle controversie tra le parti dell'OMC, entro l'ordinamento giuridico dell'Unione. Tra esse si considerano quelle aventi ad oggetto atti di diritto dell'Unione, già dichiarati incompatibili con le norme degli accordi OMC dal DSB, con decisioni vincolanti per l'Unione (o per la Comunità europea).

La Corte di giustizia dell'Unione ha sempre escluso l'idoneità delle suddette decisioni a modificare gli effetti entro l'ordinamento giuridico dell'Unione delle norme degli accordi OMC, così come l'invocabilità delle stesse per agire contro l'Unione con un ricorso per responsabilità extra-contrattuale al fine di ottenere un risarcimento di danni da parte della Comunità, sia da parte di privati⁷⁸⁷, sia di organi degli Stati membri⁷⁸⁸.

Così, ad esempio, nel caso *Biret International*⁷⁸⁹, il Tribunale rigettava la richiesta di prendere in considerazione la decisione resa dal DSB, in cui era stata costatata l'incompatibilità delle direttive comunitarie in questione con le norme dell'accordo SFS

all'esecuzione delle sentenze.

⁷⁸⁶ Nell'ambito dell'OMC, la risoluzione delle controversie tra le Parti contraenti è oggetto di una disciplina ampia e particolareggiata contenuta nel *Dispute Settlement Understanding*. Il *Dispute Settlement Body*, è il meccanismo di soluzione delle controversie a cui fanno capo i Panels, che possono essere istituiti dallo stesso anche senza il consenso delle Parti, e l'Appellate Body, che agisce in qualità di istituzione permanente. Il procedimento contenzioso si articola in tre fasi principali: *i*) preliminare delle consultazioni dirette tra le Parti; *ii*) "giudicante" di primo grado innanzi al Panels che adotta un report nel quadro di una procedura basata sul "negative consensus", in base al quale le decisioni si considerano adottate, quindi, vincolanti, salvo che non si formi un generale consenso per rigettarle; *iii*) giudicante di secondo grado dinanzi all'Appellate Body, ha natura puramente giurisdizionale ed ha a oggetto unicamente le questioni giuridiche, mentre è escluso il riesame del caso. Il diritto di legittimazione attiva è riservato soltanto alle Parti contraenti dell'accordo, quindi, ne sono escluse le persone fisiche e giuridiche, la cui partecipazione è eventuale e del tutto priva di poteri. Riguardo al sistema delle controversie in seno all'OMC la dottrina è vastissima, tra i molti, si rinvia a: A. ADINOLFI, *La soluzione delle controversie nell'OMC ed il contenzioso euro-statunitense*, in G. VENTURINI (a cura di), *L'Organizzazione mondiale del commercio*, Giuffrè Editore, Milano, 2000, p. 155 e ss.; A. BONI, *Accordi OMC, norme comunitarie e diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2008; P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, CEDAM Editore, Padova, 2002, spec. p. 575 e ss.. In relazione al procedimento contenzioso si rinvia tra gli altri a: ANDRIANARIVONY, *L'Organ d'appel de l'O.M.C.: une institution originale investie d'une mission constitutionnelle et normative*, in *Revue Belge de Droit International*, 2000, p. 276 e ss.; M. VELLANO, *L'organo d'appello dell'OMC*, Napoli, 2001; G. SACERDOTI, *Appeal and Judicial Review in International Arbitration and Adjudication the Case of the WTO Appellate Review*, in PETERSMANN (Ed.), *International Trade Law and WTO/GATT Dispute Settlement Mechanism*, London, 1997, p. 143 e ss.

⁷⁸⁷ Corte di giustizia dell'UE, Causa 351/04, *Ikea Wholesale Ltd. c. Commissioner of Customs & Excise*, 27 settembre 2007, in *Racc.* p. I-07723.

⁷⁸⁸ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-377/02, *Van Parys c. BIRB*, 1 marzo 2005, in *Racc.* p. I-01465.

⁷⁸⁹ Corte di giustizia dell'UE, Causa T-14/0, *Biret International*, 11 gennaio 2002, in *Racc.* p. II-7. Il ricorso era stato azionato nei confronti della Comunità per il risarcimento dei danni che la società ricorrente sosteneva di aver patito per via del divieto di importazioni di carni bovine trattate con talune tipologie di ormoni stabilito dalla normativa comunitaria. La decisione è stata confermata dalla Corte di giustizia con la decisione C-93/02, *Biret International*, 30 settembre 2003, in *Racc.* p. I-10497. Al riguardo, si veda al Capitolo II, paragrafo VI, come la Corte EDU ha affrontato il ricorso concernente la medesima fattispecie azionato dalla ricorrente dopo aver esperito senza successo i ricorsi interni.

(oggetto a sua volta di una controversia tra Stati Uniti e Comunità europea), fondando tale decisione sia sulla mancanza di effetto diretto delle norme dell'accordo SFS, sia sulla mancanza di un precedente riconoscimento di incompatibilità con tali norme da parte del giudice comunitario, tra i motivi relativi all'invalidità delle direttive in questione⁷⁹⁰.

Confermando l'orientamento del Tribunale, nella decisione resa sui casi *FIAMM e FEDON*⁷⁹¹, la Corte di giustizia ha ribadito che, «allo stato attuale dell'evoluzione del diritto comunitario, non esiste un regime di responsabilità che consenta di far sorgere la responsabilità della Comunità per un comportamento rientrante nella sfera della competenza normativa di quest'ultima in una situazione in cui l'eventuale non conformità con tale comportamento agli accordi OMC non può essere invocata dinanzi al giudice comunitario»⁷⁹². Nel caso di specie, le ricorrenti avevano impugnato la decisione del Tribunale con la quale questi aveva respinto i ricorsi da essi instaurati al fine di ottenere il risarcimento del danno causato dalla sovrattassa doganale, il cui prelievo, da parte degli Stati Uniti, era stato autorizzato dal DSB dell'OMC, in seguito all'accertamento da parte del medesimo dell'incompatibilità del regime comunitario di importazione delle banane con l'accordo istitutivo dell'OMC.

In seguito (e in linea con le decisioni rese in relazione agli effetti da attribuire alle norme del GATT e degli accordi OMC⁷⁹³), la Corte di giustizia ha regolarmente respinto i tentativi avanzati da soggetti privati al fine di ottenere il risarcimento dei danni fondati sull'accertamento da parte del DSB dell'incompatibilità del regime comunitario di importazione delle banane con gli accordi istitutivi dell'OMC. Nella decisione *Van Parys*⁷⁹⁴, la Corte di giustizia si trovava investita di un rinvio pregiudiziale da parte del Consiglio di Stato belga avente ad oggetto la validità del regolamento CE 404/93⁷⁹⁵ (e dei regolamenti successivi adottati per adeguare la normativa interna alle pronunce del DSB) rispetto alle disposizioni rilevanti dell'accordo OMC. La richiesta di pronuncia pregiudiziale era stata avanzata nell'ambito di una controversia tra la Léon Van Parys NV (un'impresa importatrice di banane) e l'Ufficio belga per l'intervento e le restituzioni (BIRB) in merito al rifiuto di quest'ultimo di rilasciare alla prima certificati d'importazione per taluni quantitativi di banane provenienti dall'Ecuador e da Panama. Dinanzi al Consiglio di Stato, la Van Parys proponeva due ricorsi avverso le decisioni del BIRB sostenendo che queste fossero viziose poiché fondate sui regolamenti disciplinanti l'importazione di banane nella Comunità dichiarati contrari alle norme del GATT dal DSB.

La Corte di giustizia, confermando gli orientamenti precedentemente assunti in relazione al valore delle norme dell'OMC entro l'ordinamento giuridico dell'Unione, riaffermava che gli accordi OMC non figurano tra le normative alla luce delle quali essa

⁷⁹⁰ Negli stessi termini anche Tribunale di primo grado, Causa T-19/01, *Chiquita Brands International*, 3 febbraio 2005, in *Racc.* p. II-315.

⁷⁹¹ Corte di giustizia dell'UE (Grande Sezione), Cause riunite C-120/06 P e C-121/06 P, *FIAMM e FEDON*, 9 settembre 2008, in *Racc.* p. I-06513.

⁷⁹² Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *FIAMM e FEDON*, *cit.*, punto 176.

⁷⁹³ Si vedano sul punto le osservazioni sviluppate nel paragrafo precedente.

⁷⁹⁴ Corte di giustizia dell'UE, *Van Parys*, *cit.*

⁷⁹⁵ Con esso era stato inserito, nel settore della banana, un regime comune di scambi con i paesi terzi ai diversi regimi nazionali anteriori.

controlla la legittimità degli atti delle istituzioni comunitarie e che, di conseguenza, soltanto nel caso in cui la Comunità avesse inteso dare esecuzione ad un obbligo particolare assunto nell'ambito dell'OMC, ovvero nel caso in cui l'atto comunitario rinviasse espressamente a precise disposizioni degli accordi OMC, spetterebbe ad essa controllare la legittimità dell'atto comunitario controverso alla luce di tali norme. Nel caso di specie, invece, la Corte di giustizia accertava che prendendo l'impegno di conformarsi alle norme dell'OMC, dopo l'adozione della decisione del DSB, la Comunità non aveva inteso assumere nell'ambito dell'OMC un obbligo particolare atto a giustificare un'eccezione all'impossibilità di invocare norme dell'OMC dinanzi al giudice comunitario e di permettere a quest'ultimo di vagliare la legittimità delle disposizioni comunitarie controverse, utilizzando dette norme come parametro di legittimità. La Corte di giustizia ribadiva altresì che, affidare il compito di assicurare la conformità del diritto comunitario alle norme dell'OMC direttamente al giudice comunitario, sarebbe equivalso a privare gli organi legislativi o esecutivi della Comunità del margine di manovra di cui dispongono gli organi analoghi delle controparti commerciali della Comunità.

La Corte di giustizia concludeva, infine, negando, nel caso di specie, l'esistenza del diritto, in capo all'operatore economico, di invocare dinanzi a un giudice di uno Stato membro l'incompatibilità di una normativa comunitaria con talune regole dell'OMC, quando tale incompatibilità era stata dichiarata dal DSB.

Nel medesimo senso, infine, rileva la decisione sul caso *IKEA*⁷⁹⁶, resa a titolo pregiudiziale su richiesta della High Court of Justice inglese. Con il rinvio pregiudiziale, i giudici britannici chiedevano alla Corte di giustizia se, alla luce delle conclusioni contenute nella relazione del DSB, il regolamento CE 2398/97⁷⁹⁷ fosse in tutto o in parte incompatibile con il diritto comunitario. In altre parole, il giudice del rinvio chiedeva di valutare la validità del regolamento in questione con riferimento all'accordo *antidumping* come successivamente interpretato dalle raccomandazioni e dalle decisioni del DSB. La controversia di cui si trovava investito il giudice *a quo*, concerneva il rifiuto dei *Commissioners* di rimborsare i dazi *antidumping* pagati dall'Ikea al momento dell'importazione di prodotti originari del Pakistan e dell'India, in forza di quanto disposto nel regolamento in questione (relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di *dumping* da parte di paesi non membri della Comunità europea). Ancora una volta, la Corte di giustizia ribadiva che soltanto nel caso in cui la Comunità avesse inteso dare esecuzione ad un obbligo particolare assunto nell'ambito dell'OMC, ovvero nel caso in cui l'atto comunitario rinviasse espressamente a disposizioni degli accordi OMC, sarebbe spettato ad essa controllare la legittimità dell'atto comunitario controverso alla luce di tali norme, mancando esse di effetti diretti entro l'ordinamento giuridico dell'Unione. Nella circostanza come quella della causa principale, quindi, la legittimità del regolamento CE 2398/97 non poteva essere sindacata con riferimento all'accordo *antidumping*, come successivamente interpretato dalle raccomandazioni del DSB, poiché risultava chiaramente dai regolamenti successivi che la Comunità, escludendo il rimborso dei dazi pagati in base al regolamento in questione, non avesse

⁷⁹⁶ Corte di giustizia dell'UE, *Ikea*, cit.

⁷⁹⁷ Regolamento CE n. 2398/97 del Consiglio del 28 novembre 1997, che istituisce un dazio *antidumping* definitivo sulle importazioni di biancheria da letto di cotone originaria dell'Egitto, dell'India e del Pakistan, in *G.U.C.E.* L 332 del 4.12.1997, p 1.

inteso dare esecuzione ad un obbligo specifico assunto nel contesto dell'OMC.

Dalle decisioni brevemente richiamate possono trarsi alcune indicazioni rilevanti rispetto agli effetti che potranno essere riconosciuti alle sentenze della Corte EDU rese nei confronti dell'Unione, in seguito all'adesione. Negli anni, la Corte di giustizia ha sempre escluso il riconoscimento di effetti vincolanti alle decisioni emesse dagli organi quasi-giurisdizionali dell'OMC fondando tale assunto su due principali ragioni formali. La prima riguarda la peculiarità delle norme degli accordi dell'Organizzazione stessa; la seconda attiene alla natura degli organi deputati alla risoluzione delle controversie in seno all'OMC.

Diversamente, la Convenzione EDU sembra disporre dei requisiti idonei ad attribuirle effetti diretti e, quindi, ad essere invocata dal singolo in qualità di parametro di validità degli atti rientranti nell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione. Il sistema di ricorsi da essa previsto si differenzia in maniera significativa da quello designato dal DSU nell'ambito dell'OMC. In primo luogo, la Corte EDU può essere adita direttamente dai singoli, inoltre, le decisioni da essa rese sono vincolanti per la Parte convenuta responsabile e, diversamente dal DSB, non lasciano spazio alla ricomposizione della controversia attraverso soluzioni negoziali tra le parti coinvolte.

Da ciò, quindi, si potrebbe presumere, o meglio, auspicare, lo sviluppo di un diverso orientamento da parte della Corte di giustizia in relazione alla Convenzione EDU e alle sentenze della Corte EDU rese nei confronti dell'Unione. Esse dovrebbero vincolare direttamente la Corte di giustizia anche quando si troverà ad interpretare e ad applicare la Convenzione EDU in successivi casi concernenti medesime fattispecie oggetto di decisioni precedentemente assunte dalla Corte EDU. Di conseguenza, un soggetto che lamenterà di aver patito un danno determinato da una violazione della Convenzione EDU da parte dell'Unione, già accertata dalla Corte EDU, potrebbe tentare di avanzare un ricorso per responsabilità extra-contrattuale, in forza dell'art. 268 Trattato FUE, portando a sostegno della propria richiesta di risarcimento la decisione adottata dalla Corte EDU⁷⁹⁸. In tal caso, tuttavia, oltre a verificare il rispetto delle altre condizioni di ricevibilità, si reputa preferibile che la Corte di giustizia proceda comunque con l'accertamento della violazione della Convenzione EDU contestata.

Nell'ambito degli ordinamenti degli Stati membri, un'eventuale giurisprudenza della Corte EDU stabilente la non conformità di un atto di diritto dell'Unione con la Convenzione EDU, potrà pur essere portata a sostegno del ricorso da parte del singolo, ma si ritiene che non potrà vincolare automaticamente il giudice nazionale, attesa la necessità di preservare l'uniforme interpretazione e applicazione del diritto dell'Unione che imporrà ad esso di rinviare alla Corte di giustizia con una questione interpretativa in relazione all'atto in questione.

Fermo restando il dovere in capo alle Parti contraenti di dare esecuzione alle decisioni emesse a loro carico, non pare escludibile l'eventualità che la Corte di giustizia, rivendicando l'autonomia esterna dell'ordinamento giuridico dell'Unione, non possa decidere di interpretare in maniera indipendente la Convenzione EDU, discostandosi dalla giurisprudenza della Corte EDU relativa a taluni atti adottati dalle istituzioni europee. Al proposito, appare significativo ricordare la posizione espressa dalla Corte di giustizia nella già citata sentenza *Kadi* in cui, nel rivendicare il proprio

⁷⁹⁸ Così T. LOCK, *The ECJ and the ECtHR*, cit. pp. 396-397.

sindacato giurisdizionale sugli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione, ribadiva che né le istituzioni, né gli Stati membri possono essere sottratti al controllo di conformità dei loro atti con la carta costituzionale fondamentale (oggi costituita dai Trattato UE e FUE), che delinea un sistema di rimedi giuridici e di procedimenti inteso ad affidare a essa il controllo di legittimità degli atti delle istituzioni⁷⁹⁹.

Benché l'oggetto della sentenza richiamata fosse proprio il controllo del rispetto dei diritti fondamentali, la Corte di giustizia ha enunciato in tale sede alcune affermazioni di principio che potrebbero essere validamente estese ad altri principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dell'Unione⁸⁰⁰. In particolare, essa ha affermato che «gli obblighi imposti da un accordo internazionale non possono avere l'effetto di compromettere i principi costituzionali del Trattato CE, tra i quali vi è il principio secondo cui tutti gli atti comunitari devono rispettare i diritti fondamentali, atteso che tale rispetto costituisce il presupposto della loro legittimità, il cui vaglio spetta alla Corte, nell'ambito del sistema completo di mezzi di ricorso istituito dal Trattato stesso⁸⁰¹».

Il principio dell'autonomia del diritto dell'Unione che si esplica, tra l'altro, nella conservazione delle prerogative della Corte di giustizia di cui all'art. 19 Trattato UE, oltre a non poter essere compromesso dall'accordo d'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU⁸⁰², non dovrà neppure essere limitato dagli effetti da esso derivanti, quali, un vincolo interpretativo assoluto alla giurisprudenza della Corte EDU. Lo stesso dicasi per il principio del riconoscimento reciproco e della fiducia reciproca tra gli Stati membri dell'Unione, sui quali poggia, come affermato dalla Corte di giustizia nella citata sentenza *N.S.*, la realizzazione dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia e, più in generale, la ragion d'essere stessa dell'Unione⁸⁰³. Se il rispetto di una giurisprudenza della Corte EDU, benché vincolante per l'Unione, potesse avere l'effetto di inficiare tale principio appare, plausibile che la Corte di giustizia non accetterebbe di conformarvisi.

L'analisi delle rispettive giurisprudenze delle Corti europee in materia d'asilo⁸⁰⁴, ad esempio, mette in evidenza la delicatezza della questione. Nella discussa sentenza *M.S.S.*, la Corte EDU, interpretando direttamente il regolamento CE 343/2003, indicava allo Stato membro la circostanza al verificarsi della quale, nell'individuare lo Stato membro competente a esaminare la domanda di protezione, esso avrebbe dovuto applicare la c.d. clausola di sovranità, in luogo al criterio dello «Stato membro di primo ingresso». La Corte di giustizia, nella successiva decisione *N.S.*, pur allineando la propria interpretazione a quella resa dalla Corte EDU, circoscriveva i limiti dell'applicazione della «clausola di sovranità» in modo tale da salvaguardare la tenuta del sistema comune europeo fondato sul principio del mutuo riconoscimento e della reciproca fiducia tra Stati membri. La Corte di giustizia, pur ammettendo che in base al

⁷⁹⁹ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *Kadi, cit.*, punto 281. Nello stesso senso, Corte di giustizia dell'UE, Causa 294/83, *Les Verts*, 23 aprile 1986, in *Racc.* p. 1339, punto 23.

⁸⁰⁰ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *Kadi, cit.*, punti 282-284.

⁸⁰¹ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *Kadi, cit.*, punto 285.

⁸⁰² Cfr. Art. 6, comma 2, Trattato UE e art. 1, Protocollo 8 allegato ai Trattati.

⁸⁰³ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Corte di giustizia dell'UE, Cause riunite C-411/10 e 493/10, *N.S.*, 21 dicembre 2011, non ancora pubblicata in *Racc.*, punto 83.

⁸⁰⁴ Per l'analisi più dettagliata dei casi si rimanda al Capitolo II.

diritto dell'Unione la presunzione di osservanza dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo in ciascuno Stato membro debba essere assunta in termini relativi, attesa la possibilità che in pratica si verificano gravi difficoltà di funzionamento, ha escluso che una qualunque violazione di una disposizione delle norme del diritto dell'Unione in materia d'asilo⁸⁰⁵ commessa dallo Stato membro competente, possa avere l'effetto di esonerare lo Stato membro in cui è stata presentata la domanda dell'applicazione del regolamento in questione.

Una simile interpretazione introdurrebbe in un ulteriore criterio di determinazione dello Stato membro competente a esaminare la domanda e avrebbe l'effetto di svuotare di significato gli obblighi disposti dal regolamento in questione con il rischio di compromettere la realizzazione del sistema europeo comune di asilo e, più in generale, la realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, fondati sulla fiducia e il reciproco riconoscimento tra Stati membri.

Recentemente, la Corte di giustizia si è pronunciata nuovamente sull'interpretazione dell'ormai abrogato regolamento CE 343/2003, nella decisione assunta sul caso *Abdullahi*⁸⁰⁶. In tale caso, il giudice nazionale ha chiesto alla Corte di giustizia la corretta interpretazione dell'art. 19 dell'atto in questione, relativo alla procedura che lo Stato membro, nel quale è stata presentata la domanda d'asilo, deve seguire qualora decida di non esaminare la domanda e, in base ai criteri disposti al Capo III del regolamento in questione, disponga il trasferimento del richiedente nello Stato membro competente.

Essa ha colto l'occasione per chiarire in termini perentori che la decisione, assunta dallo Stato membro in cui è stata presentata domanda di protezione, di richiedere allo Stato membro del primo ingresso di esaminare detta domanda, può essere oggetto di impugnazione da parte dell'interessato soltanto deducendo «l'esistenza di carenze sistemiche nella procedura d'asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in tale Stato membro, di gravità tale da costituire motivi seri e comprovati di credere che egli correrebbe un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti⁸⁰⁷». La Corte di giustizia, infatti, ha chiarito che detto regolamento non conferiva al richiedente asilo un diritto soggettivo a che la propria domanda d'asilo venisse esaminata da un determinato Stato membro, in forza dei suddetti criteri di competenza. Alla base di tale assunzione vi è il fatto che il sistema definito dal regolamento si fonda sul principio di reciproca fiducia tra gli Stati membri, in base al quale, si suppone che l'insieme degli Stati partecipanti rispetti i diritti fondamentali. Detto assunto di fondo, per altro, rimane valido anche con riferimento alla normativa da poco introdotta con il regolamento c.d. Dublino III, in cui è stato rifiuto il regolamento oggetto delle decisioni esaminate.

Da questi brevi richiami la volontà della Corte di giustizia di apprestare e mantenere in futuro uno *standard* di protezione dei diritti fondamentali almeno comparabile con quello garantito dalla Convenzione EDU, come interpretata dalla Corte EDU, non può essere messa in dubbio. Tuttavia, si ritiene che, anche dopo l'adesione

⁸⁰⁵ Segnatamente, si intendono le direttive 2003/9, 2004/83 e 2005/85.

⁸⁰⁶ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-394/12, *Shamso Abdullahi*, 13 dicembre 2013, non ancora pubbl. in *Racc.*

⁸⁰⁷ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-394/12, *Abdullahi*, *cit.*, punto 60. Nel medesimo senso si vedano la sentenza *N.S.*, *cit.*, punti 94 e 106 e la sentenza sulla Causa C-4/11, *Puid*, 14 novembre 2013, non ancora pubblicata in *Racc.*, punto 30.

dell'Unione alla Convenzione EDU, l'adeguamento alla giurisprudenza della Corte EDU non potrà essere tale da inficiare il perseguimento degli altri obiettivi fondamentali su cui si fonda l'Unione, rischiando di compromettere il perseguimento del processo di integrazione europea.

Per altro, invero, la stessa Corte EDU, pur riferendosi all'auspicato valore di *res interpretata* delle proprie sentenze, ha sempre affermato che questo deve comunque essere temperato con il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento interno⁸⁰⁸.

Per il futuro, sembra, invero ammissibile che la Corte di giustizia voglia mantenere, rispetto agli obblighi interpretativi imposti dall'adesione in relazione alla giurisprudenza della Corte EDU, un margine d'apprezzamento quantomeno equivalente a quello espresso dalla Corte costituzionale italiana nella sentenza 264/2012⁸⁰⁹.

Con riferimento al profilo dell'autonomia del diritto dell'Unione, per quanto sino ad ora esposto, il ruolo della Corte di giustizia di garante della corretta e uniforme interpretazione e applicazione del diritto dell'Unione non pare possa essere minacciato dagli effetti che l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU produrrà entro l'ordinamento giuridico dell'Unione, nonostante il diverso titolo giuridico con cui la Convenzione EDU troverà applicazione e il diverso valore che dovrebbe avere la giurisprudenza della Corte EDU.

Al termine di questa prima ricostruzione degli effetti che l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU potrebbe produrre entro il sistema di fonti dell'Unione e sul ruolo esercitato dalla Corte di giustizia, giova tentare la medesima ricostruzione con riferimento agli ordinamenti degli Stati membri.

IV. Gli effetti dell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU entro gli ordinamenti degli Stati membri: profili procedurali e sostanziali

La Convenzione EDU, in quanto accordo internazionale concluso dall'Unione, diventerà parte dell'ordinamento giuridico della stessa, il quale, giova ricordarlo, a partire dalla celebre sentenza *Costa c. Enel*, è stato descritto dalla Corte di giustizia come un ordinamento autonomo e integrato a quello degli Stati membri. In forza del principio del primato, dopo l'adesione, la Convenzione EDU, come interpretata dalla Corte di giustizia, dovrà prevalere sulle norme nazionali contrastanti, con la conseguenza che le Corti interne non potranno interpretare le disposizioni della Convenzione EDU (e dei Protocolli 1 e 6) in maniera slegata dalla lettura resa dalla Corte di giustizia, quando esse troveranno applicazione in qualità di diritto dell'Unione⁸¹⁰. Non di meno, ammettendo l'idoneità delle sue disposizioni a produrre

⁸⁰⁸ La Corte EDU, al riguardo, ha riconosciuto che «non si può ignorare caratteristiche di fondo e procedura dei diritti interni rispettivi degli Stati Parte». Cfr. Corte EDU, *Sunday Times c. Regno Unito*, ricorso n. 6538/74, 26 aprile 1979, punto 61.

⁸⁰⁹ Sul punto si vedano i rilievi sviluppati al paragrafo II b).

⁸¹⁰ In argomento, A. ARLOTTA, *La tutela dei diritti dell'uomo a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: rapporti tra normativa interna e CEDU*, in *Giurisprudenza di merito*, 2/2011, p. 525 e ss.; E. CANNIZZARO, *Diritti diretti e diritti indiretti: i diritti fondamentali tra Unione europea, CEDU e Costituzione italiana*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1/2012, p. 23 e ss.; M. CLAES, S. IMAMOVIĆ, *Caught in the Middle or Leading the Way? National Courts in the New*

effetti diretti, esse potrebbero produrli anche entro gli Stati membri, quando agiscono nell'ambito del diritto dell'Unione.

Gli Stati membri hanno il dovere di rispettare gli impegni derivanti da un accordo concluso dall'Unione e, nel farlo, adempiono, sia ad un obbligo nei confronti della Parte terza contraente, sia a un obbligo verso l'Unione, che si è assunta internazionalmente la responsabilità per il corretto adempimento dell'accordo⁸¹¹. Come espresso efficacemente dalla Corte di giustizia nella citata sentenza *Kupferberg*, essendo parte del diritto dell'Unione, gli effetti prodotti dalle norme di natura convenzionale non possono variare a seconda che la loro applicazione incomba, in pratica, alle istituzioni dell'Unione o agli Stati membri e, in quest'ultima circostanza, a seconda degli effetti che il diritto di ciascuno degli Stati membri attribuisce, entro il proprio ordinamento, agli accordi internazionali da essi conclusi. Pertanto, spetta alla Corte di giustizia, nell'esercizio della propria competenza, interpretare le disposizioni degli accordi e garantirne la loro applicazione uniforme nell'intera Unione⁸¹².

Lo scenario che si prospetta sotto il profilo degli Stati membri può sembrare complesso per via della necessità di preservare, sia le rispettive scelte sovrane in relazione alle modalità d'adattamento del proprio ordinamento giuridico a quello internazionale, sia l'organizzazione e il funzionamento dei propri sistemi giurisdizionali. Non di meno, il nuovo contesto coinvolgerà, altresì, i singoli ed il principio della certezza del diritto.

Gli Stati membri dell'Unione, in quanto Parti del Consiglio d'Europa, hanno già provveduto, nel rispetto delle proprie disposizioni costituzionali, a sistemare la Convenzione EDU nei rispettivi sistemi di fonti, la quale, in taluni ordinamenti gode di diretta applicabilità, mentre, in altri, come nel caso italiano, no⁸¹³. In generale, possono distinguersi principalmente tre situazioni: *i*) La Convenzione EDU è parte della Costituzione⁸¹⁴ o, comunque, le è riconosciuto uno *status* analogo o, perfino superiore ad essa⁸¹⁵; *ii*) La Convenzione EDU possiede un grado inferiore alla Costituzione ma superiore alla legge e alle fonti a essa equiparate⁸¹⁶; *iii*) La Convenzione EDU viene introdotta nell'ordinamento nazionale attraverso una legge ordinaria e, di conseguenza, possiede il medesimo livello nel sistema delle fonti dell'ordinamento⁸¹⁷.

All'indomani dell'entrata in vigore dell'accordo d'adesione, la Convenzione EDU, in quanto parte del diritto dell'Unione, entro l'ordinamento giuridico degli Stati, godrà del primato e, verosimilmente, dell'effetto diretto ma, contemporaneamente, essa sarà parte dell'ordinamento degli Stati membri con il valore che questi le hanno attribuito assoggettandosi alla stessa. Essi, dunque, si troveranno vincolati ad essa su

European Fundamental Rights Landscape, in *European Journal of Human Rights*, 4/2013, pp. 625-653, spec. p.643 e ss.; G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2/2009, p. 195 e ss.

⁸¹¹ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *Kupferberg*, *cit.*, paragrafo 13.

⁸¹² Cfr. Corte di giustizia, *Kupferberg*, *cit.*, paragrafo 14.

⁸¹³ Sul punto si veda ancora il paragrafo I del Capitolo I.

⁸¹⁴ Così in Austria.

⁸¹⁵ Come nei Paesi Bassi.

⁸¹⁶ Così, ad esempio, in Belgio, Bulgaria, Cipro, Estonia, Francia, Grecia, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna e Ungheria.

⁸¹⁷ Così, oltre che in Italia, in Danimarca, Finlandia, Germania, Lettonia, Lituania, Polonia, Svezia e Regno Unito.

due piani giuridici distinti ma, tra loro collegati: quello internazionale e quello del diritto dell'Unione. Quindi, alle interpretazioni giurisprudenziali rese, rispettivamente, dalla Corte EDU e dalla Corte di giustizia.

Questa situazione, invero, non si discosterebbe da quella oggi in essere rispetto ai diritti fondamentali garantiti nella Carta DFUE, corrispondenti a quelli protetti entro la Convenzione EDU, ai quali (in forza dell'art. 52, paragrafo 3, Carta DFUE) devono essere assegnati il medesimo contenuto e limiti⁸¹⁸. Al riguardo, nella sentenza sul caso *Aklagaren*⁸¹⁹, la Corte di giustizia ha affermato che, entro gli ordinamenti interni, i diritti garantiti dalla Convenzione EDU e quelli sanciti dall'ordinamento giuridico dell'Unione sono caratterizzati da un diverso ambito d'applicazione e svolgono un ruolo differente.

Non diversamente, in seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, il doppio binario d'applicazione di quest'ultima sarà mantenuto e con esso, di conseguenza, la possibilità che analoghe fattispecie ricevano livelli di tutela differenti, allorché ricadano nell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione o meno⁸²⁰.

Di conseguenza, occorrerà determinare concretamente le circostanze in cui la Convenzione EDU troverà applicazione in base alle pertinenti disposizioni costituzionali di ogni Stato membro, da quelle in cui la Convenzione EDU dovrà essere applicata in quanto diritto dell'Unione⁸²¹. Tuttavia, l'individuazione delle materie effettivamente estranee al diritto dell'Unione appare essere sempre meno agevole stante, sia la considerevole espansione dello stesso, sia la tendenza della Corte di giustizia, in materia di diritti fondamentali, ad estendere l'ambito d'applicazione dello stesso, anche a situazioni soltanto indirettamente collegate ad esso⁸²².

Ciononostante, è opportuno ribadire che l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU non potrebbe avere l'effetto di modificare il titolo giuridico con il quale essa rileva entro gli ordinamenti degli Stati membri, al di là dell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione. Al riguardo, giova ricordare ancora quanto disposto all'art. 2 del Protocollo 8 allegato ai Trattati, in base al quale l'accordo d'adesione non può incidere sulla situazione particolare degli Stati membri nei confronti della Convenzione EDU.

Ciò posto, sotto il profilo procedurale, quando la Convenzione EDU sarà applicata a titolo di diritto dell'Unione, godrà del primato sul diritto interno eventualmente contrastante che dovrà essere disapplicato, in favore delle disposizioni della Convenzione EDU *self-executing*. In base a questo assunto, l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU implicherà due rilevanti conseguenze entro gli ordinamenti giuridici degli Stati membri in cui la Convenzione EDU è stata introdotta con una fonte di livello primario e non gode di diretta applicabilità. In primo luogo, come già detto, il

⁸¹⁸ Al riguardo si rinvia al Capitolo II, paragrafo V.

⁸¹⁹ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-617/10, *Aklagaren*, 26 febbraio 2013, non ancora pubblicata in *Racc.* La Corte di giustizia era stata chiamata a pronunciarsi circa la compatibilità con l'art. 50 Carta DFUE della normativa nazionale svedese che ammette la perseguibilità penale del soggetto già destinatario di sanzione amministrativa per aver commesso il reato di frode fiscale aggravata.

⁸²⁰ Sul punto, si veda E. CANNIZZARO, *Diritti diretti e diritti indiretti*, cit., p. 26.

⁸²¹ T. Lock nota al riguardo come lo scenario delineatosi non sia dissimile dalla situazione in cui si trovano Unione e Stati membri quando si impegnano attraverso un «accordo misto», ferma restando che la diversa natura dell'accordo impone l'individuazione di soluzioni diverse. Cfr. T. LOCK, *End of an Epic?*, in *Yearbook of European Law*, 2012, pp. 162-197.

⁸²² Sul punto si vedano ancora i rilievi di cui al Capitolo II, paragrafo II e la bibliografia lì segnalata.

primato di quest'ultima sulle fonti nazionali contrastanti; in secondo luogo, modificherà in senso estensivo le prerogative e le responsabilità dei giudici comuni. Ad esempio, nei sistemi quali quello italiano, tedesco o inglese, ad esempio, in cui il giudice comune non è competente a controllare autonomamente la conformità del diritto primario con la Convenzione EDU, ma deve rinviare, nei primi due casi, alla Corte costituzionale o, nel caso inglese, al Parlamento, lo scenario che si profila appare suscettibile di dare luogo a incertezze che potrebbero incidere negativamente sulla posizione del singolo⁸²³.

Il caso italiano, più familiare rispetto ad altri, permette di comprendere pienamente la situazione che andrà a crearsi: secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, «le norme della Convenzione EDU, nell'interpretazione loro attribuita dalla Corte EDU, costituiscono "norme interposte" ai fini della verifica del rispetto dell'art. 117, primo comma, Costituzione: con la conseguenza che, ove il giudice ravvisi un contrasto, non componibile per via di interpretazione, tra una norma interna e una norma della Convenzione EDU, egli non può disapplicare la norma interna, ma deve sottoporla a scrutinio di costituzionalità in rapporto al parametro dinanzi indicato⁸²⁴». Soltanto la Corte costituzionale, accertato il supposto contrasto potrà procedere all'annullamento della prima.

In seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, il sindacato accentrato della Corte costituzionale, esercitato al verificarsi di ogni contrasto tra norma interna e norma convenzionale, non risolvibile in via interpretativa dal giudice, rimarrà validamente praticabile soltanto nei casi estranei al diritto dell'Unione; mentre, nei casi rientranti nell'ambito di quest'ultimo, la Convenzione EDU, dovrà poter essere applicata direttamente dal giudice comune, in luogo al diritto interno con essa contrastante, senza rinviare alla Corte costituzionale⁸²⁵.

In altre parole, il giudice comune italiano, in quanto giudice di «diritto ordinario» dell'ordinamento giuridico dell'Unione⁸²⁶, nel dare esecuzione al diritto dell'Unione, inclusa la Convenzione EDU, si troverà ad accertare direttamente la compatibilità del diritto interno primario con la Convenzione EDU, allorché la normativa in questione ricada entro l'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione. Si assisterà, dunque, a una certa decentralizzazione della protezione dei diritti fondamentali e dell'applicazione della Convenzione EDU, che dovrà essere condivisa dalla Corte costituzionale con le altre Corti nazionali. Ciò è quanto già accade in relazione all'applicazione verticale delle norme *self-executing* contenute nella Carta DFUE⁸²⁷: in seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, quando i giudici comuni si troveranno investiti di un ricorso

⁸²³ Negli ordinamenti degli Stati membri in cui la Convenzione EDU viene applicata direttamente dai giudici comuni, a prescindere dal fatto che la materia in questione ricada o meno nell'ambito del diritto dell'Unione, l'inclusione della Convenzione EDU e l'estensione ad essa del primato non produrrà alcun cambiamento a livello procedurale, né inciderà sulle competenze dei giudici comuni e delle rispettive Corti costituzionali. Così, ad esempio, nei Paesi Bassi. Cfr. M. CLAES, S. IMAMOVIĆ, *Caught in the Middle or Leading the Way?*, cit., p.644.

⁸²⁴ Cfr. da ultimo, Corte Costituzionale, Sentenza 80/2011, 7 marzo 2011.

⁸²⁵ In questo senso si veda altresì la sentenza del T.A.R. Milano, Lombardia, sez. III, 15 settembre 2010, n. 5988.

⁸²⁶ Cfr. Corte di giustizia, Parere 1/09, 8 marzo 2011, punto 80.

⁸²⁷ Sul punto si vedano, tra gli altri, le osservazioni di G. STROZZI, *Il sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali dopo Lisbona: attualità e prospettive*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 4/2011, p. 837 e ss., spec. p. 844.

riguardante una materia che ricade nell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione potranno, anzi dovranno, applicare direttamente la Carta DFUE o la Convenzione EDU in luogo alla normativa interna contrastante⁸²⁸. Diversamente, se la materia oggetto del ricorso sarà estranea al diritto dell'Unione, la normativa interna che si suppone in contrasto con la Convenzione EDU dovrà essere sottoposta al giudizio di costituzionalità, in via incidentale, della Corte costituzionale.

Da questa prima analisi, emergono alcuni elementi di cui è opportuno tener conto al fine di considerare nel complesso le novità che l'adesione potrebbe produrre entro l'ordinamento giuridico degli Stati membri. Il doppio binario d'applicazione della Convenzione EDU potrà dar luogo a situazioni di incertezza, sia sotto il profilo sostanziale che procedurale, con risvolti potenzialmente negativi sulla protezione dei diritti fondamentali.

Benché ovvio, sembra, inoltre, opportuno ricordare il diverso effetto che l'applicazione della Convenzione EDU produrrà sulla fonte interna di rango primario a seconda del titolo con cui essa verrà impiegata. Nell'ambito di un giudizio di legittimità costituzionale italiano, ad esempio, all'accertamento di un'incompatibilità della norma interna con la Convenzione EDU (impiegata come fonte di natura esterna integrante il parametro di norma interposta in base all'art. 117, comma 1, Cost.) segue l'annullamento della disposizione interna in contrasto con la stessa in quanto incostituzionale. Diversamente, all'accertamento di un'incompatibilità della norma interna con la Convenzione EDU, rilevante in quanto parte del diritto dell'Unione, seguirà soltanto la disapplicazione da parte del giudice comune, che non produce l'annullamento della disposizione in questione, né la sua cancellazione dall'ordinamento giuridico nazionale.

A fronte di quanto sino ad ora esposto, occorre mettere in evidenza il generale contesto entro il quale queste novità andranno a inserirsi. Come si è visto, in base all'art. 6, paragrafo 1, Trattato UE, gli atti secondari di diritto dell'Unione e gli atti di diritto interno rientranti nell'ambito d'applicazione dello stesso, devono essere adottati nel rispetto della Carta DFUE, il cui art. 52, paragrafo 3, coordina il contenuto e i limiti dei diritti in essa garantiti a quelli corrispondenti protetti dalla Convenzione EDU. Non di meno, in forza all'art. 6, paragrafo 3, Trattato UE, costituiscono parametro di legittimità anche i principi generali i quali, sono elaborati dalla Corte di giustizia ispirandosi anche alla Convenzione EDU. Di conseguenza, i giudici nazionali, per il tramite del diritto dell'Unione, si trovano, di fatto, indirettamente a dare applicazione ai diritti garantiti

⁸²⁸ Riguardo alla diretta applicabilità delle norme della Carta DFUE, la Corte di giustizia si è recentemente pronunciata con riferimento all'art. 27 Carta DFUE che assicura il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa. Il giudice francese che ha operato il rinvio si trovava investito di una controversia concernente un'associazione impegnata nella mediazione sociale, che riteneva di non dover adempiere all'obbligo di inserire un rappresentante sindacale perché dal calcolo degli effettivi lavoratori dell'impresa dovevano essere escluse talune categorie di lavoratori, in forza di quanto stabilito dalla legge francese adottata per recepire la direttiva 2002/14, 11 marzo 2012, istituyente un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori.

La Corte di giustizia ha chiarito che l'articolo in questione per produrre pienamente i suoi effetti deve essere precisato mediante disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale, quindi, distinguendo tale disposizione dal divieto di discriminazione di cui all'art. 21 Carta DFUE, ne ha escluso la diretta applicabilità nell'ambito della controversia tra privati pendente. Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-176/12, *Association de médiation sociale*, 15 gennaio 2014, non ancora pubbl. in *Racc.*

nella Convenzione EDU, quando essi sono elaborati traendo ispirazione dalla stessa⁸²⁹. In seguito all'adesione dell'Unione a quest'ultima, essa si aggiungerà al novero di fonti di diritto dell'Unione poc'anzi menzionate che il giudice comune sarà chiamato ad applicare entro l'ambito d'applicazione dello stesso.

Ricollocata entro questo contesto, la novità introdotta dall'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU appare meno dirompente nel suo complesso⁸³⁰, pur essendo senza dubbio una novità ragguardevole stante, soprattutto, il rischio di incongruità derivanti dal trattamento differenziato del medesimo diritto convenzionalmente garantito a seconda del titolo giuridico con cui sarà applicato. Detta eventualità appare particolarmente critica qualora una fattispecie ricadente nell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione presenti elementi analoghi a una corrispondente situazione di natura prettamente interna. Nel caso dei procedimenti in materia di concorrenza dinanzi alle Autorità nazionali, ad esempio, possono venire in rilievo sia situazioni di natura nazionale che rilevanti sotto il profilo del diritto europeo. In tali circostanze è evidente la difficoltà concreta nell'applicare la Convenzione EDU in qualità di accordo internazionale ma, altresì, in quanto diritto dell'Unione⁸³¹.

Nello scenario che va delineandosi, dunque, al fine di assicurare coerenza tra i diversi sistemi di protezione affinché l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU sia a effettivo beneficio del singolo, l'uniformità delle interpretazioni rese dalle Corti europee rivestirà ancora un'importanza significativa, nonostante la formale soggezione dell'Unione al controllo sussidiario esercitato dalla Corte EDU. Benché sino ad ora le due Corti europee, ciascuna con proprie tecniche, abbiano evitato l'insorgere di significativi contrasti interpretativi, occorre considerare che una simile eventualità non

⁸²⁹ In relazione all'applicazione dei principi generali da parte del giudice nazionale, invero, si deve dar conto di una giurisprudenza della Corte di giustizia talvolta ambigua. Essa, recentemente, nella decisione resa sul caso *Kamberaj* ha escluso che l'art. 6, paragrafo 3, Trattato UE possa disciplinare il rapporto tra la Convenzione EDU e gli ordinamenti degli Stati membri, né che possa determinarne la conseguenza che un giudice nazionale deve trarre nell'ipotesi di conflitto tra i diritti garantiti dalla Convenzione EDU ed una norma di diritto nazionale. Quindi, ha stabilito che il rinvio operato dall'art. 6, paragrafo 3, Trattato UE alla Convenzione EDU non impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e la Convenzione EDU, di applicare direttamente quest'ultima in luogo alla norma di diritto interno con essa in contrasto. Cfr. Corte di giustizia dell'UE (Grande sezione), Causa C-571/10, *Kamberaj*, 24 aprile 2012, non ancora pubblicata in *Racc.*, punti 60-63. Se ciò è sicuramente corretto, la Corte di giustizia in detta decisione tralascia volontariamente di considerare il fatto che, invece, i principi generali, elaborati in base alla Convenzione EDU, in quanto parte del diritto dell'Unione, devono essere rispettati e applicati anche dagli Stati membri. Così, infatti, nella nota sentenza resa sul caso *Mangold*, la Corte di giustizia non esitava ad affermare che «[...] è compito del giudice nazionale, investito di una controversia che metta in discussione il principio di non discriminazione in ragione dell'età, assicurare, nell'ambito di sua competenza, la tutela giuridica che il diritto comunitario attribuisce ai soggetti dell'ordinamento, garantendone la piena efficacia e disapplicando ogni contraria disposizione di legge nazionale». Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-144/04, *Mangold*, 22 novembre 2005, in *Racc.* p. I-10013, punto 77. Nello stesso senso si vedano altresì, causa 106/77, *Simmenthal*, 9 marzo 1978, in *Racc.* p. 629, punto 21; Causa C-347/96, *Solred*, in *Racc.* p. I-937, punto 30. In argomento, si vedano J.A. GUTIÉRREZ-FONS, K. LENAERTS, *The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU Law*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 1629 e ss.

⁸³⁰ In argomento si vedano M. CLAES, S. IMAMOVIĆ, *Caught in the Middle or Leading the Way?*, cit., p.645 e ss.; U. VILLANI, *Sul valore della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*, in *Studi sull'integrazione europea*, 1/2008, p. 7 e ss.

⁸³¹ Sul punto si rinvia ancora a E. CANNIZZARO, *Diritti diretti e diritti indiretti*, cit., p. 26.

può essere esclusa a priori: come si è visto nel caso *Melloni*, la considerevole espansione dell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione in settori delicati sotto il profilo dei diritti fondamentali, può accrescere le possibilità di interpretazioni discostanti. L'adesione, quindi, vincolando direttamente l'Unione al rispetto della Convenzione EDU, ridurrà il rischio di contrasti interpretativi ma, in ragione dei rilievi sviluppati nel paragrafo precedente, non potrà annullarli definitivamente.

A fronte di questa eventualità, il giudice nazionale (a meno che la Corte costituzionale dello Stato membro coinvolto reputi un'eventuale restrizione dei diritti in questione così grave da indurla a invocare la teoria dei contro-limiti) si troverà nella condizione di dover rispettare l'interpretazione resa dalla Corte di giustizia e dare attuazione alla Convenzione EDU nel rispetto della medesima, ancorché non conforme a quella resa dalla Corte EDU.

V. (segue) La cooperazione giudiziaria tra giudici nazionali e Corte di giustizia: lo strumento del rinvio pregiudiziale dopo l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU

Alla luce di quanto emerso nei paragrafi precedenti, conviene sin d'ora⁸³² soffermarsi sul rilievo che andrà ad acquisire lo strumento del rinvio pregiudiziale di cui all'art. 267 Trattato FUE. In futuro, il giudice nazionale, chiamato a accertare la compatibilità di un atto o di una misura interna rientrante nell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione con quest'ultimo, allorché riscontrasse dei dubbi al riguardo o in relazione alla compatibilità dell'atto di diritto dell'Unione con la Convenzione EDU, dovrà procedere sospendendo il procedimento e instaurando una procedura pregiudiziale innanzi alla Corte di giustizia, come nei casi in cui si trova a valutarne la compatibilità con la Carta DFUE o con i principi generali. Diversamente, se la fattispecie oggetto della causa non rientrerà nell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione, seguirà a sospendere il procedimento, operando un ricorso incidentale alla Corte costituzionale e attenderà da questa le risposte ai quesiti sollevati.

L'interpretazione resa dalla Corte di giustizia a tale titolo prevarrà su quella resa dalla Corte EDU. In base a quanto disposto dal diritto dell'Unione, la sentenza interpretativa resa dalla Corte di giustizia vincolerà non soltanto il giudice rimettente ma, altresì, le altre giurisdizioni nazionali e, ugualmente, le autorità giurisdizionali di tutti gli Stati membri⁸³³. Diversamente dalle decisioni della Corte EDU che, formalmente, possiedono soltanto la forza di *res judicata*, le sentenze interpretative della Corte di giustizia hanno un'autorità riconosciuta che si avvicina al principio dello *stare decisis*, o del precedente obbligatorio, con efficacia generale che supera quella del caso di specie. L'interpretazione resa a titolo pregiudiziale integra il contenuto della disposizione dell'Unione, condiziona la sua applicazione da parte di ogni giudice interno⁸³⁴ e, in forza di quanto disposto nella già citata sentenza *Cilfit*, può far venire

⁸³² L'analisi del rinvio pregiudiziale con riferimento al profilo procedurale del previo esaurimento delle vie di ricorso per adire la Corte EDU dopo l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU viene affrontato nel Capitolo quinto.

⁸³³ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Cause riunite 28-30/62, *Da Costa*, 27 marzo 1963, in *Racc.* p. 59.

⁸³⁴ L'effetto della sentenza pregiudiziale della Corte di giustizia, tuttavia, si discosta dal principio

meno anche l'obbligo di rinvio da parte del giudice di ultima istanza. La sentenza pregiudiziale di interpretazione ha efficacia retroattiva⁸³⁵ e rimane valida e vincolante nel tempo sino a che la Corte di giustizia, con una decisione successiva, non muti il proprio orientamento.

In seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, la cooperazione giudiziaria tra la Corte di giustizia e le autorità giudiziarie degli Stati membri, al fine di assicurare l'uniforme interpretazione e, quindi, applicazione del diritto dell'Unione, inclusa della Convenzione EDU, costituirà uno strumento di importanza considerevole⁸³⁶. Appare opportuno, quindi, che i giudici degli Stati membri, in quanto giudici dell'Unione, impieghino in maniera adeguata lo strumento del rinvio pregiudiziale, in modo tale da consentire alla Corte di giustizia di conciliare il contenuto e la portata degli atti di diritto dell'Unione con la Convenzione EDU, fornendo la corretta interpretazione dell'atto in questione. Così facendo, oltre a permettere alla Corte di giustizia di esercitare il suo ruolo di cui all'art. 19 Trattato UE, essi potrebbero di evitare di incorrere in una condanna per violazione degli obblighi convenzionalmente assunti da parte della Corte EDU, incorrendo in situazioni quali quella verificatasi nel più volte citato caso *M.S.S.*

Infatti, se lo Stato membro dovesse essere chiamato a rispondere dinanzi alla Corte EDU per una lamentata lesione dei diritti convenzionali derivante dall'applicazione della Convenzione EDU, in qualità di fonte di diritto dell'Unione, interpretata restrittivamente dalla Corte di giustizia, potrà, forse⁸³⁷, tentare di condividere la responsabilità per l'eventuale violazione accertata con l'Unione, attraverso la partecipazione di quest'ultima a titolo di co-convenuto. Tale situazione, per altro, come si è visto, potrà realizzarsi concretamente soltanto laddove l'interpretazione della Corte di giustizia dovesse discostarsi in modo marcato dalla giurisprudenza della Corte EDU e tale situazione, pur possibile, non appare possa presentarsi frequentemente.

La definizione delle regole procedurali interne determinanti le circostanze al verificarsi delle quali dovrà essere attivata la partecipazione dell'Unione nei procedimenti innanzi alla Corte EDU a tale titolo è una questione di rilevanza centrale, non solo per la protezione dell'autonomia del diritto dell'Unione, ma anche per evitare agli Stati membri di incorrere in una responsabilità internazionale per condotte non dipendenti da essi ed

richiamato poiché i giudici nazionali diversi da quelli che hanno instaurato il ricorso pregiudiziale, pur essendo vincolati all'interpretazione resa dalla Corte di giustizia, mantengono la disponibilità di introdurre a loro volta un ricorso pregiudiziale avente ad oggetto anche la medesima questione già definita in analoga fattispecie.

⁸³⁵ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa 61/79, *Denkavit*, 27 marzo 1980, in *Racc.* p. 1205; Causa C-137/94, *Richardson*, 19 ottobre 1995, in *Racc.* p. 3407. Nel sentenza resa sul caso *Defrenne*, tuttavia, la Corte di giustizia ha altresì stabilito che essa, in via eccezionale, può decidere di limitare temporalmente la sua interpretazione qualora ciò fosse necessario per preservare il principio della certezza del diritto e per evitare il prodursi di gravi turbamenti nei rapporti sorti in buona fede. Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa 149/77, *Defrenne*, 15 giugno 1978, in *Racc.* p. 01365.

⁸³⁶ Si noti sin d'ora che si giunge alla medesima conclusione anche analizzando, sotto il profilo procedurale, i mezzi esperibili dal singolo prima di adire la Corte EDU che dovrebbero permettere alla Corte di giustizia di pronunciarsi prima della Corte EDU. Sul punto si rinvii al Capitolo V, paragrafo III, lett. g).

⁸³⁷ Occorre tenere presente che non è assicurata l'automatica partecipazione dell'Unione in veste di co-convenuto in ogni ricorso sarà in questione indirettamente il diritto dell'Unione. Al riguardo, si veda il test per l'applicazione del modello sviluppato al Capitolo V, paragrafo IV a).

assicurare una corretta amministrazione della giustizia.

VI. Verso un sistema integrato di fonti?

Nel corso della prima parte dello studio si è dato conto degli elementi di complessità presenti nel quadro del sistema multilivello di protezione dei diritti fondamentali sviluppatosi entro lo spazio giuridico europeo.

Nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'Unione, sotto il profilo delle fonti, la Convenzione EDU, attualmente, rileva soltanto indirettamente, costituendo una delle fonti cui la Corte di giustizia si ispira per elaborare i principi generali del diritto, in forza di quanto disposto all'art. 6, comma 3 Trattato UE, e come *standard* minimo di tutela di quei diritti garantiti nella Carta DFUE corrispondenti ai diritti da essa protetti, in base a quanto prescritto dall'art. 52, comma 3 della stessa. Nell'ambito degli ordinamenti giuridici degli Stati membri, invece, la Convenzione EDU, avendo titolo giuridico di trattato internazionale, possiede il grado e il valore che i sistemi di adattamento degli Stati membri le attribuiscono. Diversamente, poiché l'ordinamento giuridico dell'Unione è integrato a quello degli Stati membri, il diritto dell'Unione gode del primato entro gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e gli atti dello stesso possono, altresì, produrre effetti diretti.

Conseguentemente, laddove una materia ricade entro l'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione, gli organi degli Stati membri devono, in primo luogo, rispettare la disciplina adottata nell'ambito dell'Unione, con la conseguenza che le autorità giudiziarie nazionali, ravvisando un contrasto tra un atto di diritto interno con il diritto dell'Unione, dovranno disapplicare l'atto interno in favore del diritto dell'Unione applicabile. Ciò accade altresì per le disposizioni della Carta DFUE dotate delle necessarie caratteristiche per poter essere applicate dal giudice nazionale. Nei sistemi giuridici come quello italiano, in cui la Convenzione EDU non può essere direttamente applicata dal giudice comune che ravvisi un contrasto insanabile in via interpretativa tra essa e la norma interna, si è delineato uno scenario in cui, nell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione, i diritti garantiti nella Carta DFUE godono del primato e possono trovare diretta applicazione, anche laddove essi corrispondano nella sostanza a diritti garantiti dalla Convenzione EDU, mentre, quest'ultima, funge soltanto da parametro di legittimità costituzionale, in qualità di norma interposta.

Sotto il profilo giurisdizionale, invece, gli Stati membri sono assoggettati al controllo di natura esterna, sussidiaria, esercitato dalla Corte EDU che, laddove rilevi un contrasto con la Convenzione EDU, emette una sentenza nei loro confronti vincolandoli a darvi esecuzione, mentre, non appaiono formalmente soggetti ad un obbligo generale di conformarsi alla giurisprudenza della Corte EDU. Diversamente, le decisioni adottate dalla Corte di giustizia, oltre a vincolare lo Stato membro a cui sono destinate, quando sono rese a titolo pregiudiziale, vincolano i giudici interni di ogni Stato membro all'interpretazione con esse rea, che integra il contenuto della disposizione di diritto dell'Unione in questione.

Come si è visto, la circostanza per cui gli Stati membri dell'Unione sono, altresì, Parti contraenti della Convenzione EDU ha reso le interazioni tra le fonti e tra le Corti in Europa una questione delicata e complessa, le cui conseguenze si riflettono, sia sulle

posizioni giuridiche dei singoli, sia sugli Stati stessi. Accade, infatti, che gli ambiti d'applicazione dei due sistemi si sovrappongano e, quindi, che le Corti europee si trovino ad affrontare casi di sovrapposizione di competenze materiali, che tendono ad aumentare, stante l'incremento delle competenze affidate all'Unione e in ragione, altresì, della tendenza della Corte di giustizia ad estendere l'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione. Nello scenario che si è andato via via consolidandosi, le due Corti europee, pur rimanendo tra loro formalmente del tutto autonome, hanno sviluppato diverse tecniche di coordinamento informale, idonee a evitare l'insorgere di particolari problematiche tra i due sistemi. Tuttavia, è da tempo considerata opportuna la disposizione di un coordinamento formale tra essi che, infine, è stato individuato nell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU.

Occorre, dunque, in conclusione, provare a valutare se l'obiettivo di ricondurre a unità e coerenza le diverse fonti applicabili in materia di diritti fondamentali potrà effettivamente essere realizzato per il tramite dell'adesione. In questo Capitolo si è tentato di tratteggiare la collocazione della Convenzione EDU entro il sistema delle fonti dell'Unione e dei suoi Stati membri in seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU. Nell'ambito del diritto dell'Unione, essa acquisirà un valore giuridico appena inferiore a quello dei Trattati e costituirà un ulteriore parametro di legittimità che le istituzioni dell'Unione dovranno rispettare, insieme ai Trattati e alla Carta DFUE.

Entro gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, invece, la Convenzione EDU disporrà di un doppio binario d'applicazione: a titolo di accordo internazionale e, nell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione, a titolo di fonte di diritto dell'Unione, quindi, dotata del primato sul diritto interno contrastante. Questa situazione, come si è visto, ricorda quella relativa alla Carta DFUE e, così inquadrata, non dovrebbe creare particolari problematiche di carattere procedurale. Tuttavia, stante la difficoltà che spesso si incontra nel definire esattamente i confini degli ambiti del tutto estranei al diritto dell'Unione, in futuro non si esclude che il doppio titolo giuridico con cui la Convenzione EDU rileverà entro gli ordinamenti giuridici degli Stati membri non possa dare luogo a situazioni complesse e confuse.

In particolare, occorre considerare che, ad adesione avvenuta, entrambe le Corti europee saranno entrambe diretti interpreti della Convenzione EDU, con la conseguenza che, il medesimo diritto convenzionale, potrà avere un contenuto o una portata diversa a seconda che rilevi in qualità di fonte del diritto dell'Unione o meno. Come si è visto, ciò è quanto già accade, sostanzialmente, nel caso dei diritti garantiti dalla Carta DFUE corrispondenti a quelli tutelati dalla Convenzione EDU. Si ritiene, quindi, che il ruolo esercitato dalle Corti europee, anche in seguito all'adesione, rimarrà centrale al fine di garantire unità e coerenza, non soltanto tra i diversi cataloghi di diritti fondamentali applicabili, ma anche nell'applicazione di uno stesso catalogo, ossia, della Convenzione EDU. Fermo restando che la principale fonte in materia di diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione rimarrà la Carta DFUE, appare fondamentale che nel futuro, la Corte di giustizia continui il percorso sino ad ora svolto nella ricerca di interpretazioni della Convenzione EDU il più possibile in linea con la giurisprudenza della Corte EDU, sia essa proveniente da decisioni rese nei confronti dell'Unione, che nei confronti di altre Parti contraenti.

Il rispetto della giurisprudenza della Corte EDU da parte della Corte di giustizia si

dimostra importante anche al fine di armonizzare l'applicazione della Convenzione EDU, come interpretata dalla Corte EDU, entro gli ordinamenti giuridici degli Stati membri dell'Unione. Infatti, se la giurisprudenza della Corte EDU non gode del valore di «*res interpretata*», quella resa a titolo pregiudiziale dalla Corte di giustizia vincola tutte le autorità giudiziarie degli Stati membri e ciò potrebbe contribuire in maniera considerevole a uniformare l'applicazione della Convenzione EDU entro gli Stati membri, almeno nell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione. Più in generale, inoltre, questo scenario ricorderebbe quel progetto ambizioso prefigurato dai padri fondatori dei due sistemi di integrazione che, sin dall'origine, avevano chiara la necessità che i due si sviluppessero congiuntamente.

L'unico concreto limite che si ravvisa al perseguimento di questa pratica da parte della Corte di giustizia si ritrova nelle ipotetiche sentenze della Corte EDU il cui effetto potrebbe essere quello di lesionare principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dell'Unione, ponendo a rischio il processo di integrazione europea stessa. Soltanto in casi del genere si ritiene che la Corte di giustizia, anche nel caso in cui la decisione della Corte EDU fosse destinata all'Unione, si distanzerebbe da essa, adottando interpretazioni idonee a contemperare il perseguimento dei diversi principi rilevanti, incluso il rispetto dei diritti fondamentali.

In conclusione, l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione EDU può effettivamente essere uno strumento idoneo alla progressiva realizzazione di un sistema integrato di fonti nello spazio giuridico europeo, tuttavia, si ribadisce, il ruolo esercitato dalle Corti europee entro la nuova cornice che l'adesione creerà, appare essere ancora di centrale importanza. Sotto il profilo sostanziale, il previsto meccanismo del *preliminary reference*, prescindendo dalle criticità relative alla messa in opera dello stesso, rappresenterebbe un mezzo importante per rafforzare il coordinamento tra le due Corti europee ma non esaustivo, attesi i limiti individuati dai negoziatori con riferimento alle possibilità di attivazione dello stesso⁸³⁸. Gli strumenti di dialogo informale disposti tra le Corti europee, quindi, lungi dal perdere rilevanza, dovranno essere sfruttati appieno per il raggiungimento del più elevato livello di coordinamento possibile. Coordinamento, però, che non deve essere confuso con il riconoscimento di uno *standard* di protezione comparabile in seno all'Unione da parte della Corte EDU, il cui mantenimento, al contrario, inficerebbe da principio la possibilità che, dall'assoggettamento dell'Unione alla Convenzione EDU, possano essere raggiunti più elevati livelli di tutela dei diritti fondamentali e più elevati gradi di integrazione tra i sistemi di protezione.

Infine, nella prospettiva dell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, è interessante considerare le prospettive che offrirà il rinvio preliminare interpretativo previsto dal Protocollo 16 allegato alla Convenzione EDU. Esso potrà dimostrarsi uno strumento utile per la creazione di stretti rapporti tra le corti nazionali e sovranazionali, improntati al raggiungimento di un elevato grado di coerenza nell'interpretazione della Convenzione EDU.

Nel caso di rilevanti dubbi interpretativi riguardanti quest'ultima e un atto di diritto dell'Unione, ad esempio, potrebbe essere fruttuoso se gli Stati membri aderenti a detto

⁸³⁸ Al riguardo si vedano le interessanti riflessioni di A. TIZZANO, *Quelque 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 Européenne*, 1/2011, pp. 9-19.

Protocollo, volessero investire di una questione interpretativa la Corte EDU e, una volta ottenuto il parere dalla stessa (pronuncia che non avrà titolo vincolante) sottoponessero la questione anche alla Corte di giustizia. Questa, conoscendo in anticipo l'orientamento in merito della Corte EDU, potrebbe verosimilmente tentare di fornire un'interpretazione della normativa in questione compatibile con quella resa dall'altra Corte. Ciò si tradurrebbe, di fatto, in una forma di «dialogo indiretto» tra le due Corti europee idoneo, non solo a ridurre il numero di ricorsi dinanzi alla Corte EDU, ma anche ad aumentare il grado di coerenza tra i diversi sistemi di protezione dei diritti fondamentali.

Seppur prematuro, attesa l'incertezza circa l'esito del processo d'adesione, appare affascinante la prospettiva di una futura adesione dell'Unione al Protocollo 16. Con essa, infatti, verrebbe a crearsi quel collegamento diretto tra le due Corti europee, immaginato dai redattori del progetto del Trattato istitutivo della Comunità politica europea negli anni Cinquanta del secolo scorso, che, invero, il *preliminary reference*, realizzerebbe (o realizzerà) soltanto indirettamente.

Capitolo V

Gli effetti dell'adesione sul sistema giurisdizionale dell'Unione europea

I. Introduzione

Quest'ultimo Capitolo affronta l'aspetto degli effetti che l'adesione alla Convenzione EDU produrrà nel sistema di tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali dell'Unione. La principale e più importante novità che essa apporterà attiene alla facoltà in capo al singolo di adire la Corte EDU direttamente contro l'Unione e contro gli Stati membri della stessa, per contestare violazioni occorse nel dare applicazione al diritto dell'Unione, senza temere un rigetto del ricorso. L'assoggettamento dell'Unione al controllo esterno della Corte EDU colmerà quelle lacune nel sistema di protezione dei diritti fondamentali ancora presenti. Segnatamente, sarà superato quel vuoto di responsabilità tra Stati membri e Unione che si riscontra al verificarsi di talune circostanze e che, sino ad ora, è stato gestito autonomamente dalla Corte EDU e dall'Unione, talvolta, però, a scapito di una tutela piena dei diritti del singolo⁸³⁹.

Con l'intento di sviluppare una preliminare valutazione riguardo ai risultati che l'adesione potrà apportare al sistema di tutela giurisdizionale in capo ai singoli, occorre prendere a riferimento il Progetto d'Accordo d'adesione e provare a testare come, in concreto, dovrebbe operare il sistema di ricorsi individuali in esso delineato. In quest'analisi sarà, altresì, necessario tenere in considerazione la compatibilità degli effetti prodotti dall'applicazione del sistema di ricorsi in esso progettato con i Trattati e, più in generale, con l'autonomia del diritto dell'Unione.

A tal fine, di seguito, si procederà vagliando quali, tra i mezzi esperibili entro l'ordinamento dell'Unione, dovranno essere percorsi dal singolo prima di adire la Corte EDU. Quindi, si testerà un'applicazione del modello di partecipazione a titolo di co-convenuto nei ricorsi che, si ritiene, potranno essere azionati dinanzi alla Corte EDU riguardanti il diritto dell'Unione.

Per dovere di completezza, verranno altresì considerati i ricorsi inter-parti previsti dalla Convenzione EDU e contemplati dal Progetto d'Accordo, al fine di valutarne le concrete possibilità di utilizzo da parte dell'Unione e dei suoi Stati membri, compatibilmente con i Trattati.

Al termine, si procederà con alcune considerazioni riguardo all'esecuzione delle sentenze della Corte EDU rese a carico dell'Unione, singolarmente, o congiuntamente agli Stati membri, con la consapevolezza che è proprio dall'esecuzione delle stesse che dipende l'effettività della tutela dei diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione EDU.

839

Le modalità con cui sino ad ora è stata gestita questa situazione dall'Unione (in particolare, dalla Corte di giustizia) e dalla Corte EDU è stata descritta al Capitolo II, cui si rinvia.

II. ricorsi individuali dinanzi alla Corte EDU contro l'Unione e gli Stati membri: il previo esaurimento dei rimedi giurisdizionali interni

Atteso il carattere sussidiario della protezione apprestata dalla Corte EDU, prima di instaurare un ricorso dinanzi ad essa, il singolo dovrà necessariamente esperire i rimedi giurisdizionali interni, pena il rigetto del ricorso stesso. Conviene pertanto soffermarsi preliminarmente sul disposto dell'art. 35, comma 1, Convenzione EDU⁸⁴⁰, per poi focalizzare l'analisi dei ricorsi che il singolo dovrà tentare entro l'ordinamento giuridico dell'Unione.

L'art. 35, comma 1, Convenzione EDU, oltre al requisito inerente all'esaurimento dei ricorsi interni, prevede altresì che il ricorso inanzi ad essa venga presentato entro sei mesi a decorrere dalla data della pronuncia interna definitiva⁸⁴¹. Per quanto attiene al previo esaurimento, la Corte EDU ha precisato che, affinché tale condizione sia soddisfatta, è necessario che il ricorrente, nel corso dei procedimenti interni, abbia fatto valere ogni mezzo, sia procedurale che sostanziale, a sua disposizione al fine di favorire il successo del ricorso⁸⁴². Tuttavia, essa interpreta in maniera flessibile detto requisito, considerando «caso per caso» le circostanze concrete, incluse le condizioni del sistema

⁸⁴⁰ La disposizione *ivi* richiamata codifica un principio generale di diritto internazionale generale che si ritrova all'interno di molti trattati bilaterali e multilaterali che prevedono procedure per far valere la responsabilità internazionale (in materia di diritti umani, ad esempio, nel Patto internazionale dei diritti civili e politici del 1966, nella Convenzione americana dei diritti dell'uomo e, ad esempio, in altri ambiti, nella Convenzione ONU sul diritto del mare). In virtù di tale principio, agli Stati è permesso di provvedere alla riparazione delle eventuali violazioni commesse attraverso i mezzi e gli organi costituiti entro il proprio ordinamento interno. È, dunque, chiara espressione del carattere sussidiario della funzione apprestata dalla Corte EDU. Con riferimento alla regola nel contesto del diritto internazionale, si vedano, tra gli altri: C.F. AMARESINGHE, *Local remedies in International Law*, CUP, Cambridge, 2004, pp. 74-83; A. DI STEFANO, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e principio di sussidiarietà*, Ed.it, Catania, 2009, p. 54 e ss.; G. GAJA, *L'esaurimento dei ricorsi interni nel diritto internazionale*, Giuffrè Editore, Milano, 1967; A. GIARDINA, *Responsabilità internazionale, esaurimento dei mezzi interni di ricorso e carattere sussidiario della tutela internazionale dei diritti dell'uomo*, in *Studi in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2004, p. 1019 e ss.; R. PISILLO MAZZESCHI, *Esaurimento dei ricorsi interni e diritti umani*, Giappichelli, Torino, 2004; C. PITEA, *Art. 35*, in B. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione*, CEDAM, 2012, p. 674 e ss.; C. RUSSO, P.M. QUAINI, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, Giuffrè Editore, 2006, pp. 39-41; Y. SHANY, *Regulating Jurisdictional Relations between National and International Courts*, OUP, Oxford, 2007; G. STROZZI, *Interessi statali e interessi privati nell'ordinamento internazionale: la funzione del previo esaurimento dei ricorsi interni*, Giuffrè Editore, Milano, 1977; A. VITERBO, *Origini e sviluppo della Convenzione europea dei diritti umani*, in A. CALIGIURI, G. CATALDI, N. NAPOLETANO (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*, CEDAM Editore, Padova, 2010, pp. 91-93; C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 219-220.

⁸⁴¹ Riguardo al requisito temporale, per tutti, si vedano R. PISILLO MAZZESCHI, *Esaurimento dei ricorsi interni e diritti umani*, Giappichelli, Torino, 2004; C. PITEA, *Art. 35*, in B. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione*, CEDAM Editore, 2012, p. 674 e ss.

⁸⁴² Si veda, ad esempio, Corte EDU, *Négrépontis-Giannisis c. Grecia*, ricorso n. 56759/08, 3 maggio 2011, punti 38-40; Corte EDU (GC), *Azinas c. Cipro*, ricorso n. 56679/00, punto 38; *Fressoz e Roire c. Francia*, ricorso n. 29183/95, 21 gennaio 1999, punto 37.

giudiziario e il contesto politico. In particolare, la Corte EDU insiste nell'affermare che la condizione del previo esperimento non è esigibile qualora i ricorsi interni, all'epoca dei fatti, non fossero effettivi e disponibili sia in teoria che in pratica⁸⁴³; ovvero, qualora non garantissero al ricorrente effettive possibilità di successo⁸⁴⁴ o non fossero idonei a garantire concreto ristoro per la violazione patita⁸⁴⁵.

La Corte EDU, inoltre, applica la regola con riferimento ai soli ricorsi che posseggano carattere giuridico, tuttavia, non è escluso in via di principio l'obbligo di intentare ricorsi amministrativi, allorché essi siano volti all'ottenimento di una decisione vincolante e fondata sull'applicazione di norme giuridiche⁸⁴⁶. Al contrario, sono estranei all'ambito d'applicazione della disposizione in esame quei ricorsi finalizzati a sollecitare l'adozione di una decisione favorevole all'esercizio di un potere discrezionale dell'autorità interessata⁸⁴⁷, quali, i ricorsi volti all'ottenimento di grazia o dinanzi al difensore civico⁸⁴⁸. Tuttavia, se le decisioni da esso assunte, pur non possedendo carattere vincolante, vengono costantemente applicate dalle autorità nella prassi, possono rientrare nel novero dei ricorsi da esperire prima di adire la Corte EDU⁸⁴⁹. Parimenti, non sono compresi tra i ricorsi da esaurire necessariamente, quelli di natura straordinaria⁸⁵⁰; mentre, sono da esperire quelli costituzionali, purché posseggano i caratteri propri del ricorso effettivo⁸⁵¹.

Ciò posto, risulta opportuno individuare i mezzi di ricorso interni all'ordinamento dell'Unione, il cui previo esperimento potrà essere necessario al fine di soddisfare il requisito di cui all'art. 35 Convenzione EDU. È appena il caso di precisare che, chiaramente, nell'ambito del sistema della Convenzione EDU, le procedure azionabili dinanzi alla Corte di giustizia non potranno essere considerate alla stregua di ricorsi già sottoposti a «un'altra istanza internazionale d'inchiesta o di risoluzione»⁸⁵², la

⁸⁴³ Così, ad esempio, Corte EDU, *Tănase c. Moldova*, ricorso n.7/08, 27 aprile 2010, punto 122; *Dritsas e altri c. Italia*, ricorso n. 2344/02, 1 febbraio 2011.

⁸⁴⁴ Così, Corte EDU (GC), *Kleyn e altri c. Paesi Bassi*, ricorsi n.39343/98 39651/98 43147/98, 6 maggio 2003, punto 156; Corte EDU, *De Wilde, Ooms e Versyp (Vagrancy)*, ricorsi n. 2832/66 2835/66 2899/66, 18 giugno 1971, punto 50; Corte EDU (GC), *A., B. e C. c. Irlanda*, ricorso n. 25579/05, 16 dicembre 2010, punto 142. Tuttavia, il mero dubbio nutrito dal ricorrente circa le prospettive dell'esito positivo di un dato ricorso non costituisce una valida ragione per giustificare la mancata utilizzazione. Cfr. Corte EDU, *Scoppola c. Italia*, ricorso n. 50550/06, 10 giugno 2008, punto 70; Corte EDU (GC), *Sejdovic c. Italia*, ricorso n. 56581/00, 1 marzo 2006, punto 45.

⁸⁴⁵ Si veda Corte EDU, *Azinas, cit.*, punto 38; *Van Oosterwijck c. Belgio*, ricorso n.7654/76, 6 novembre 1980, punti 33-34.

⁸⁴⁶ Così, per la prima volta, Commissione EDU, *Lawless c. Irlanda*, ricorso n. 332/57, 30 agosto 1958.

⁸⁴⁷ Cfr. Corte EDU, *Horvat c. Croazia*, ricorso n., 26 luglio 2001, punto 47; *Hartman c. Repubblica Ceca*, ricorso n., 10 luglio 2003; punto 66.

⁸⁴⁸ Cfr. Corte EDU *Makarov c. Russia*, ricorso n. 15217/07, 12 marzo 2009, punto 83; *Lentinen c. Finlandia*, ricorso n. , 14 ottobre 1999.

⁸⁴⁹ Così Corte EDU (GC), *Burden c. Regno Unito*, ricorso n. 13378/05, 29 aprile 2008, punto 42.

⁸⁵⁰ Cfr. Corte EDU, *Prustavska c. Ucraina*, ricorso n.21287/02, 17 dicembre 2002; *Scoppola c. Italiana, cit.*, punto 74; contra, Corte EDU, *Ahtinen c. Finlandia*, ricorso n. 48907/99, 31 maggio 2005; *Kiiskinen c. Finlandia*, ricorso n. 26323/95, 1 giugno 1999.

⁸⁵¹ Così, ad esempio, Corte EDU, *Sürmeli c. Turchia*, ricorsi n. 16128/04, 21182/04, 23014/04, 4 novembre 2008, punto 62; *Allaoui e altri c. Germania*, ricorso n. 44911/98, 19 gennaio 1999; *Paslawski c. Polonia*, ricorso n. 38678/97, 11 giugno 2002; *Apostol c. Georgia*, ricorsi n. 40765/02, 28 novembre 2006.

⁸⁵² Al riguardo, si veda C. PITEA, *Art. 35*, in B. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario*

cui presenza determina il rigetto automatico del ricorso, in forza di quanto disposto all'art. 35, comma 2, lett. b)⁸⁵³. La funzione giudiziaria esercitata dalla Corte di giustizia sarà, invece, correttamente assimilata a una sorta di corte interna, di ultima istanza.

Durante i negoziati volti alla finalizzazione del Progetto d'Accordo d'adesione, la previsione di ricorrere direttamente contro l'Unione innanzi alla Corte EDU è stata percepita come strettamente correlata all'autonomia del diritto dell'Unione⁸⁵⁴. Quest'ultima è assicurata, tra l'altro, dal mantenimento del monopolio della Corte di giustizia in ordine all'interpretazione e applicazione dei Trattati e alla valutazione della validità degli atti di diritto derivato. La Corte di giustizia stessa, nel già ricordato documento di riflessione⁸⁵⁵, ribadiva l'esigenza di preservare detta prerogativa, parte delle attribuzioni delle istituzioni dell'Unione sulle quali l'accordo d'adesione non dovrà incidere, come disposto dal Protocollo 8 allegato ai Trattati. A tal fine, essa reiterava la necessità di evitare che la Corte EDU potesse trovarsi indotta a statuire sulla conformità con la Convenzione EDU di un atto dell'Unione senza che essa, prima, avesse potuto pronunciarsi in via definitiva al riguardo.

Il Progetto d'Accordo d'adesione, all'art. 1, paragrafi 3 e 4, prevede una clausola di attribuzione generale⁸⁵⁶, di cui sarà necessario tener conto al fine di identificare il soggetto a cui imputare la violazione contestata e, di conseguenza, i mezzi di ricorso da esperire, prima di adire la Corte EDU. In base a detta clausola, giova ricordarlo, all'Unione europea andranno attribuiti gli atti, le misure e le omissioni delle sue istituzioni, organi, uffici, agenzie e agenti per suo conto. Mentre, agli Stati membri saranno attribuiti gli atti, le misure o le omissioni dei propri organi, anche qualora essi siano adottati per dare applicazione al diritto dell'Unione⁸⁵⁷. Poiché il Progetto d'Accordo prevede la possibilità di affiancare al convenuto principale il co-convenuto, la ricevibilità del ricorso individuale mosso contro l'Unione o, qualora rilevi il diritto dell'Unione, contro uno o più Stati membri della stessa, sarà decisa senza tenere conto della eventuale non corretta identificazione del responsabile⁸⁵⁸. Al fine di accertare l'ammissibilità del ricorso, quindi, con riferimento al requisito del previo esaurimento delle vie di ricorso interne, la Corte EDU vaglierà soltanto l'esperimento dei mezzi attivabili entro l'ordinamento giuridico della Parte convenuta principale, atteso che il

breve alla Convenzione, CEDAM, 2012, p. 674 e ss.

⁸⁵³ L'art. 5 del Progetto d'Accordo rubricato «*Interpretation of Articles 35 and 55 of the Convention*», prevede, per l'appunto, che «*Proceedings before the Court of Justice of the European Union shall be understood as constituting neither procedures of international investigation or settlement within the meaning of Article 35, paragraph 2.b, of the Convention, nor means of dispute settlement within the meaning of Article 55 of the Convention*». Cfr. Consiglio d'Europa, *Final Report to the CDDH*, (47+1(2013)008Rev2), Strasburgo, 13 giugno 2013.

⁸⁵⁴ Al riguardo si vedano, in particolare, i paragrafi I e III, del Capitolo III e la bibliografia ivi richiamata.

⁸⁵⁵ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *Documento di riflessione 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.

⁸⁵⁶ Riguardo all'analisi del contenuto della clausola si rinvia al Capitolo III, paragrafo VI.

⁸⁵⁷ Art. 1, paragrafo 3 e 4 del Progetto d'Accordo d'Adesione.

⁸⁵⁸ Si ricorda che, il paragrafo 40 della Nota esplicativa recita «*[Article 36, paragraph 4, of the Convention] thus ensures that an application will not be declared inadmissible as a result of the participation of the co-respondent, notably with regard to the exhaustion of domestic remedies within the meaning of Article 35, paragraph 1, of the Convention*».

ricorrente è esplicitamente esonerato dal Progetto d'Accordo d'adesione dal dovere di esperire anche i rimedi attivabili nell'ordinamento del potenziale co-convenuto⁸⁵⁹.

Ciò posto, si procede con l'esame dei procedimenti contenziosi (e non) previsti entro l'ordinamento giuridico dell'Unione, al fine di constatarne l'idoneità a soddisfare entrambe le necessità ivi richiamate. Con riferimento ai ricorsi contro gli Stati membri, invece, si vaglierà il ruolo da attribuire al rinvio pregiudiziale.

Al termine dell'analisi, prendendo in considerazione il dettato della clausola d'attribuzione disposta nel Progetto d'Accordo, si constateranno quali, dei ricorsi vagliati, dovranno essere necessariamente esperiti dal singolo prima di adire la Corte EDU.

III. a) I ricorsi diretti contro l'Unione dinanzi alla Corte EDU e i mezzi di ricorso interni esperibili dal singolo: l'azione in annullamento

L'ordinamento giuridico dell'Unione, che si distingue per essersi dichiarato autonomo rispetto a quello degli Stati membri ma integrato ad essi⁸⁶⁰, non potrebbe essere realmente tale se non disponesse di un sistema di garanzie giurisdizionali idonee a controllare la legittimità delle azioni delle sue istituzioni; il rispetto delle proprie norme e, soprattutto, se non fosse in grado di offrire un'adeguata tutela dei diritti da esso stesso attribuiti ai suoi soggetti, ovvero, le istituzioni, gli Stati membri e, segnatamente, i singoli: persone fisiche o giuridiche⁸⁶¹.

Con le parole della Corte di giustizia, questi ultimi «devono poter beneficiare di una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti riconosciuti loro dall'ordinamento giuridico

⁸⁵⁹ Si veda il paragrafo 40 della Nota esplicativa e le osservazioni sviluppate al riguardo al Capitolo III, paragrafo VII a).

⁸⁶⁰ Così, ad esempio, Corte di giustizia dell'UE, *Acciaierie San Michele*, Causa C-9/65, 22 giugno 1965, in *Racc.* p. 1967; *International Handelsgesellschaft*, cit., *Commissione c. Italia*, Causa C-48/71, 13 luglio 1972, in *Racc.* p. 529; *Simmenthal*, Causa C-106/77, 9 marzo 1978, in *Racc.* p. 629; *Kreil*, Causa C-285/98, 11 gennaio 2000, in *Racc.* p. I-69; *Carra*, Causa C-258/98, 8 giugno 2000, in *Racc.* p. I-4217.

⁸⁶¹ In argomento, si vedano tra i molti: A. ARNULL, *The European Union and its Court of Justice*, OUP, Oxford, 2006; R. BARENTS, *The Court of Justice after the Treaty of Lisbon*, in *47 Common Market Law Review*, 2010, p. 709 e ss.; P. BIAVATI, *Diritto processuale dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2009; L.N. BROWN, J. KENNEDY, *The Court of Justice of the European Communities*, London, 2000; S.M. CARBONE, *Il ruolo della Corte di giustizia nella costruzione del sistema giuridico europeo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2006, p. 547 e ss.; G. MORBIDELLI, *La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario*, Giuffrè Editore, Milano, 2001; D. O'KEEFFE (Eds.) *Judicial Review in European Union Law, Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley*, London, 2000; F. SALERNO, *Giurisdizione comunitaria e certezza del diritto dopo il Trattato di Nizza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2002, p. 5 e ss.; H.G. SCHERMERS, D. WAELBROECK, *Judicial Protection in the European Union*, The Hague-London, 2001; G. STROZZI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 305 e ss.; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2010, p. 229 e ss.; A. TIZZANO, *La Corte di giustizia delle Comunità europee*, Napoli, 1967; ID., *Il ruolo della Corte di giustizia nella prospettiva dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1994, p. 922 e ss.; ID., *La Costituzione Europea e il sistema giurisdizionale comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2003, p.453 e ss.; ID., *Qualche riflessione sul contributo della Corte di giustizia allo sviluppo del sistema comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 141 e ss.; A. TIZZANO, S. FORTUNATO, *La tutela dei diritti*, in A. TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, II, Giappichelli, Torino, 2006, p. 1379 e ss.; A. WARD, *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EC Law*, OUP, Oxford, 2007.

[dell'Unione], poiché il diritto a detta tutela fa parte dei principi giuridici generali che derivano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Tale diritto è stato sancito dagli artt. 6 e 13 Convenzione EDU⁸⁶²». In base a una consolidata giurisprudenza della stessa, il sistema delineato dai Trattati (in particolare, dagli artt. 263, 267 e 277 Trattato FUE), costituisce un sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedimenti idonei a garantire il controllo della validità degli atti dell'Unione. Il perno del sistema è costituito dalla Corte di giustizia dell'Unione⁸⁶³, tuttavia, le competenze della stessa, lungi dall'essere generali, sono precisamente definite dai Trattati, in base ai quali, anche dopo le modifiche introdotte con il Trattato di Lisbona, rimangono esclusi dal sindacato giurisdizionale della Corte di giustizia taluni ambiti rilevanti, quali quello concernente la Politica estera e di sicurezza e di difesa comune⁸⁶⁴. Attesa l'integrazione tra l'ordinamento giuridico dell'Unione con quello degli Stati membri, anche i rispettivi sistemi giurisdizionali vanno inquadrati entro una prospettiva integrazionista. Come più volte ripetuto nel corso dello studio, la Corte di giustizia dell'Unione e i giudici nazionali degli Stati membri costituiscono un sistema giurisdizionale complesso, basato su un meccanismo di stretta cooperazione, entro il quale i giudici dell'Unione e i giudici degli Stati membri assicurano il rispetto e l'applicazione del diritto dell'Unione, mentre, la Corte di giustizia esercita il controllo della validità degli atti e fornisce la corretta interpretazione dello stesso⁸⁶⁵. Il sistema di ricorsi proponibili dinanzi ad essa si articola su due livelli: *i*) la procedura contenziosa, con la quale la Corte di giustizia e il Tribunale, aditi dai soggetti dell'ordinamento dell'Unione, esercitano il controllo diretto; *ii*) la competenza pregiudiziale, con il quale la Corte di giustizia esercita il controllo indiretto, cooperando con i giudici nazionali.

Con riferimento alla legittimazione attiva dei ricorrenti singoli e all'idoneità dei ricorsi a consentire alla Corte di giustizia di pronunciarsi prima della Corte EDU, rileva, in primo luogo, l'azione in annullamento. Disciplinata all'art. 263 Trattato FUE, con essa la Corte di giustizia dell'Unione esercita in via esclusiva il controllo di legittimità degli atti legislativi e degli atti vincolanti definitivi del Consiglio, della Commissione, della BCE e degli atti del Parlamento e del Consiglio europeo⁸⁶⁶, se destinati a produrre

⁸⁶² Si vedano: Corte di giustizia dell'UE, Causa 222/84, *Johnston*, 15 maggio 1986, in *Racc.* p. 1651, punto 18; Causa C-424/99, *Commissione c. Austria*, 27 novembre 2001, in *Racc.* p. I-9285, punto 45; Causa C-50/00 P, *UPA*, 25 luglio 2002, in *Racc.* p. I-6677, punto 39.

⁸⁶³ Si vedano: Corte di giustizia dell'UE, Causa 294/83, *Les Verts*, 23 aprile 1986, in *Racc.* p. 1339, punto 23; C-50/00 P, *UPA*, *cit.*, punto 40; Causa C-131/03 P, *Reynolds Tobacco*, 12 settembre 2006, in *Racc.* p. I-07795, punto 80; Causa C-59/11, *Association Kokopelli*, 12 luglio 2012, non ancora pubbl. in *Racc.*, punto 34 e, da ultimo, Causa C-583/11, *Inuit*, 3 ottobre 2013, non ancora pubbl. in *Racc.*, punto 92.

⁸⁶⁴ Al riguardo si rimanda al Capitolo I, paragrafo IV.

⁸⁶⁵ Si veda, ad esempio, Corte di giustizia dell'UE, *Parere 1/09*, 8 marzo 2011, in *Racc.* p. I-0113, punto 69 e, da ultimo, *Inuit*, *cit.*, punto 99. In argomento, F.J. JACOBS, *The Role of National Courts and the European Court of Justice in Ensuring the Uniform application of Community Law: is a New Approach Needed?*, in *Studi in onore di Francesco Capotorti*, II, Giuffrè Editore, Milano, 1999, p. 175 e ss.; L. TOBIAS, *Taking national courts more seriously? Comment on Opinion 1/09*, in *36 European Law Review*, 4/2011, pp. 576-588

⁸⁶⁶ La Corte di giustizia, invece, era giunta a conclusioni opposte atteso che l'art. 46 Trattato UE non contemplava l'applicazione nei confronti del Consiglio europeo delle disposizioni del Trattato concernenti la competenza giudiziaria della Corte di giustizia. Cfr., Corte di giustizia, Causa C-

effetti giuridici nei confronti di terzi⁸⁶⁷. Il Trattato di Lisbona, inoltre, ha reso azionabile detto ricorso anche avverso gli atti adottati da organi e organismi dell'Unione se produttivi di effetti giuridici nei confronti di terzi⁸⁶⁸. E' appena il caso di ricordare che la Corte di giustizia include tra gli atti suscettibili di impugnazione per annullamento, non soltanto gli atti tipici di cui all'art. 288 Trattato FUE, ma, altresì, ogni atto definitivo che, a prescindere da forma e denominazione, sia produttivo di effetti giuridici obbligatori, idonei a incidere sugli interessi dei destinatari⁸⁶⁹.

Con riferimento agli ambiti del diritto dell'Unione, appare opportuno precisare che, in seguito all'abrogazione della struttura in pilastri, gli atti adottati nell'ambito della Cooperazione di polizia e giudiziaria rientrano nel novero di quelli soggetti a impugnazione per annullamento⁸⁷⁰. Mentre, come già ricordato, rimangono esclusi in

253/94, *Roujanski*, 13 gennaio 1995, in *Racc.* p. I-7.

⁸⁶⁷ Rimangono tuttora formalmente esclusi dal novero degli atti impugnabili *ex art.* 263 Trattato FUE, gli atti della Corte dei conti, tuttavia, la Corte di giustizia ne ha ammesso l'impugnazione dinanzi ad essa qualora l'atto in questione sia produttivo di effetti giuridici. Così, ad esempio, Corte di giustizia, Cause riunite 193-194/87, *Maurissen*, 11 maggio 1989, in *Racc.* p. 1045.

⁸⁶⁸ Occorre, tuttavia, precisare che, in via di prassi, già prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Tribunale aveva accolto taluni ricorsi proposti da privati avverso atti adottati da soggetti pubblici dell'Unione. Così, ad esempio, esso ha dichiarato ricevibile un ricorso per annullamento avverso un atto dell'Agenzia europea per la ricostruzione, estendendo anche agli atti dell'Agenzia il principio generale, elaborato nella sentenza *Les Verts*, in virtù del quale «ogni atto adottato da un organismo comunitario destinato a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi deve essere suscettibile di controllo giurisdizionale». Cfr. Tribunale, causa T-411/06, *Solgema c. AER*, 8 ottobre 2008, in *Racc.* p. II-2771. Nel medesimo senso si vedano altresì Causa T-70/05, *Evropaiky Dynamiky c. AESM*, 2 marzo 2010, in *Racc.* p. II-00313 (la decisione è stata impugnata e la Corte di giustizia ha respinto l'impugnazione). Contra, Corte di giustizia, C-160/03, *Spagna c. Eurojust*, 15 marzo 2010, in *Racc.* p. I-2070. La Corte di giustizia ha dichiarato irricevibile il ricorso asserendo che gli atti adottati dall'Eurojust esulano dal suo controllo di legittimità. Recentemente la Corte di giustizia, con riferimento all'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (AESFEM), dopo aver ammesso che gli atti adottati dalla stessa possono contenere anche norme che si indirizzano a persone fisiche o giuridiche [...], ha incidentalmente ricordato che nel quadro istituzionale stabilito dal Trattato FUE, in particolare agli articoli 263, primo comma, Trattato FUE e 277 Trattato FUE, ai singoli è consentito ricorrere per annullamento avverso agli organi e agli organismi dell'Unione di adottare atti di portata generale. Cfr. Corte di giustizia, Causa C-270/12, *Regno Unito e Irlanda del Nord c. Parlamento e Consiglio*, 22 gennaio 2014, non ancora pubbl. in *Racc.*, punti 64-65.

⁸⁶⁹ Cfr. Corte di giustizia dell'Unione, Causa 22/70, *IBM*, 11 novembre 1981, in *Racc.* p. 2639, punto 9.

⁸⁷⁰ Fermo restando il divieto in capo alla Corte di giustizia di vagliare la validità o proporzionalità di operazioni di polizia o in materia di mantenimento di ordine pubblico di cui all'art. 276 Trattato FUE e le limitazioni di cui all'art. 10 Protocollo 36 allegato ai Trattati. In argomento R. ADAM, *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 481 e ss.; C. AMALFITANO, F. MUNARI, *Il terzo Pilastro dell'Unione: problematiche istituzionali, sviluppi giurisprudenziali, prospettive*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2007, p. 773 e ss.; P. BILANCIA, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra realtà intergovernativa e prospettiva comunitaria*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2/2004, p. 345 e ss.; G. CAGGIANO, *L'evoluzione dello spazio di libertà sicurezza e giustizia nella prospettiva di un'Unione basata sul diritto*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, p. 335 e ss.; E. CANNIZZARO, E. BARTOLINI, *La "costituzionalizzazione" del terzo pilastro dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2007, p. 471 e ss.; P. DE PASQUALE, *Il terzo Pilastro dell'Unione europea tra buona fede e leale cooperazione*, in *Id.*, 2009, p. 431 e ss.; P. DE PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), *Il terzo pilastro dell'Unione europea cooperazione intergovernativa e prospettive di comunitarizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009; U.

generale gli atti adottati nell'ambito della Politica estera e sicurezza comune, ad esclusione delle decisioni del Consiglio che prevedono l'istituzione di misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche⁸⁷¹. I singoli, infine, in base al disposto dell'art. 263, quarto comma, Trattato FUE, possono proporre un ricorso per annullamento anche avverso agli atti adottati nei loro confronti o che li riguardino direttamente e individualmente⁸⁷², e in seguito all'entrata in vigore del Trattato di

DRAETTA, N. PARISI, D. RINOLDI (a cura di), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea. Principi fondamentali e tutela dei diritti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, 113 ss.; C. HONORATI, *La comunitarizzazione della tutela penale e il principio di legalità nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2006, p. 941 e ss.; B. NASCIBENE, *Le garanzie giurisdizionali nel quadro della cooperazione giudiziaria penale europea*, in *Rivista di Diritto penale e processuale*, 2009, p. 518 e ss.; C. SOTIS, *Le novità in tema di diritto penale europeo*, in P. BILANCIA, M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa, cit.*, p. 137 e ss.

⁸⁷¹ Corte di giustizia dell'UE, Cause riunite C-402/05 e C-415/05, *Kadi e Al Barakaat Foundation*, 3 settembre 2008, in *Racc.* p. I-6351. Per la descrizione e il commento della decisione si rinvia al Capitolo III, Paragrafo I e alla dottrina ivi richiamata.

⁸⁷² Riguardo alla tutela giurisdizionale nell'ordinamento giuridico dell'Unione, la dottrina è pressoché sterminata, tra i molti, si rinvia: P. ALSTON, J.H.H. WEILER, *An Aver Closer Union in Need of a Human Rights Policy*, in *European Journal of International Law*, 1998, pp. 658-723; C. AMALFITANO, *La protezione giurisdizionale dei ricorrenti non privilegiati nel sistema comunitario*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1/2003, p. 13 e ss.; A. ARNULL, *Private Applicants and the Action for Annulment under Article 173 of the EC Treaty*, in *Common Market Law Review*, 1995, p. 7 e ss.; G. BERTOLAZZO, *L'essere "direttamente ed individualmente riguardato" quale requisito di legittimazione nella giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004, p. 383 e ss.; S.M. CARBONE, *Le procedure innanzi alla Corte di giustizia a tutela delle situazioni giuridiche individuali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, p. 239 ss.; S. ENCHELMAIER, *No-One Slips Through the Net? Latest Developments, and Non-Developments, in the European Court of Justice's Jurisprudence on Art. 230 (4) EC*, in *Yearbook of European Law*, 2005, p. 173 e ss.; M. GESTRI, *Portata e limiti del diritto individuale di accesso alla giustizia nell'ordinamento dell'Unione europea*, in F. FRANCONI, N. RONZITTI, T. SCOVAZZI (a cura di), *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, p. 463 e ss.; D. HANF, *Talking with the 'pouvoir constituant' in times of constitutional reform: the European Court of Justice on private applicants' access to justice*, in *Maastricht journal of European and comparative law*, 2003, p. 265 e ss.; F. JACOBS, *Effective judicial protection of individuals in the European Union, now and in the future*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2/2002, pp. 203-213; J.P. JACQUÉ, *Charte des droits fondamentaux et droit à un recours effectif – Dialogue entre le juge et le "constituant"*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2002, p. 1 e ss.; C. KOCK, *Locus standi of private applicants under the EU Constitution: preserving gaps in the protection of individuals' right to an effective remedy*, in *European Law Review*, 2005, p. 511 e ss.; A. LANG, *Il diritto ad un ricorso effettivo nell'Unione europea*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Giuffrè Editore, Milano, 2004, p. 57 e ss.; K. LENAERTS, *The legal protection of private parties under the EC Treaty: a coherent and complete system of judicial review?*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, Vol. I, 1998, pp. 591-623; R. LUZZATO, *Note sul diritto dei singoli ad una tutela giurisdizionale piena ed effettiva contro le violazioni del diritto comunitario*, in *JUS*, 1999, p. 373 e ss.; P. MANZINI, *Ricorso in annullamento: riforma e controriforma*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2002, p. 717 e ss.; R. MASTROIANNI, *La tutela dei diritti nell'ordinamento comunitario: alcune osservazioni critiche*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2008, p. 851 ss.; P. MENGOZZI, *Le Tribunal de première instance des Communautés européennes et la protection juridique des particuliers*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1999, p. 181 e ss.; G. MORBIDELLI, *La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario*, Giuffrè Editore, Milano, 2001; B. NASCIBENE, L. DANIELE, *Il ricorso di annullamento nel Trattato istitutivo della Comunità europea*, Giuffrè Editore, Milano, 1998; B.

Lisbona, anche avverso agli atti regolamentari che li riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione⁸⁷³.

Nell'ottica dell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, si profilano tre situazioni che legittimano il singolo ad adire la Corte di giustizia dell'UE (specificamente, il Tribunale) attraverso un ricorso per annullamento.

In primo luogo si tratta degli atti delle istituzioni dell'UE⁸⁷⁴ indirizzati direttamente ai singoli, per i quali non si rileva alcun tipo di ostacolo. Al fine di soddisfare il requisito del previo esaurimento dei ricorsi interni, avverso detti atti (usualmente decisioni⁸⁷⁵) i destinatari dovranno agire con un ricorso per annullamento

NASCIMBENE, *La tutela dei diritti nell'ordinamento comunitario: alcune osservazioni critiche*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2008, p. 851 e ss.; A. NEUWAHL, *Article 173 Paragraph 4 EC: Past, Present and Possible Future*, in *European Law Review*, 1996, p. 17 e ss.; F. PICOD, *Le statut des particuliers, désormais titulaires de droits individuels*, in A. TIZZANO, J. KOKOTT, S. PRECHAL (a cura di), *50ème anniversaire de l'arrêt Van Gend en Loos 1963–2013, Actes du Colloque, Luxembourg, 13 mai 2013*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2013, p. 81 e ss.; F. POCAR, *Dignità – Giustizia*, in L.S. ROSSI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2002, pp. 83-93; F. RAGOLLE, *Access to justice for private applicants in the Community legal order: recent (r)evolutions*, in *European Law Review*, 2003, p. 90 e ss.; G. TESAURO, *Il controllo diretto della legalità degli atti comunitari e le esigenze di protezione giurisdizionale dei singoli*, in B. NASCIMBENE, L. DANIELE (a cura di), *Il ricorso di annullamento nel Trattato istitutivo della Comunità europea*, Giuffrè Editore, Milano, 1998; A. TIZZANO, *La "Costituzione europea" e il sistema giurisdizionale comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2-3/2003, p. 455 e ss.; A. TIZZANO, S. FORTUNATO, *La tutela dei diritti*, in A. TIZZANO (A cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2006, pp.1739-1807; J. USHER, *Direct and individual concern — an effective remedy or a conventional solution?*, in *European Law Review*, 2003, p. 575 ss.; G. VANDERSANDEN, *Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées*, in *Cahiers de Droit Européen*, 1996, p. 535.; D. WAELEBROEK, A.M. VERHEYDEN, *Les conditions de recevabilité des recours en annulation des particuliers contre les actes normatifs communautaires*, in *Cahiers de Droit Européen.*, 1995, p. 399.

⁸⁷³ In commento alla disposizione come novellata dal Trattato di Lisbona, tra i molti, si veda: S. BALTHASAR, *Locus Standi Rules for Challenges to Regulatory Acts by Private Applicants: The new Article 263(4) TFUE*, in *European Law Review*, 2010, p. 542 e ss.; L. CALZOLARI, *La nozione di "atti regolamentari" ex art. 263 quarto comma TFUE nelle prime sentenze del Tribunale dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea* 3/2012, p. 523 e ss.; S.M. CARBONE, *Le procedure innanzi alla Corte di giustizia a tutela delle situazioni giuridiche individuali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, p. 239 ss.; E. FONTANA, *Il ricorso di annullamento dei privati nel Trattato di Lisbona*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2/2010, p. 53 e ss.; K. LENAERTS, *Le traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l'Union*, in *Cahiers de droit européen*, 2009, pp. 711-743; O. PORCHIA, *I ricorsi davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, in P. BIANCIA, M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè Editore, Milano, 2009, p. 223 e ss.

⁸⁷⁴ Con riferimento agli organi e agli organismi dell'Unione, occorre precisare che l'art. 263, comma 5, Trattato FUE, come novellato dal Trattato di Lisbona, dispone che gli atti costitutivi degli stessi possono prevedere condizioni e modalità specifiche relative ai ricorsi proponibili da persone fisiche e giuridiche contro atti di detti organi o organismi destinati a produrre effetti giuridici nei loro confronti. Senza addentrarsi nell'argomento, nell'ottica dell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, si ritiene che il singolo che lamenta di aver subito una lesione di suoi diritti fondamentali da un atto emesso dai suddetti organi, dovrebbe prendere in considerazione le eventuali modalità e condizioni relative ai ricorsi azionabili previste dagli atti istitutivi degli organi e degli organismi, prima di adire la Corte EDU contro l'Unione.

⁸⁷⁵ Come definite all'art. 288, comma 4, Trattato FUE. Spesso si tratta di decisioni assunte dalla

dinanzi al Tribunale. Inoltre, atteso che in forza di quanto disposto all'art. 256, comma 1, Trattato FUE, le decisioni emesse dal Tribunale possono essere oggetto di impugnazione da parte della Corte di giustizia per motivi di diritto, apparirebbe, altresì, necessario procedere in tal senso, prima di adire la Corte EDU contro l'Unione.

Parimenti, con riferimento agli atti che prevedono misure sanzionatorie nei confronti di persone fisiche e giuridiche adottati dal Consiglio in base al Titolo V, Capo 2, Trattato UE, non sorgerebbero particolari questioni. La Corte di giustizia, infatti, in forza di quanto disposto all'art. 275 Trattato FUE, è competente a valutare la legittimità di tali atti alle condizioni di cui all'art. 263, comma 4, Trattato FUE. I singoli, quindi, prima di adire la Corte EDU contro l'Unione, dovranno seguire la medesima procedura di ricorso riassunta poc'anzi. Per dette tipologie di atti il previo pronunciamento della Corte di giustizia dell'Unione, riguardo alla compatibilità con la Convenzione EDU degli atti in questione, dovrebbe essere assicurato.

La seconda tipologia di atti avverso cui il singolo può ricorrere per annullamento attiene agli atti regolamentari che riguardano direttamente l'individuo e che non comportano alcuna misura d'esecuzione. Atteso che il Trattato di Lisbona riprende la nozione di «atto regolamentare» dal Progetto di Trattato-Costituzione senza però chiarire quali atti debbano essere ricompresi in tale categoria, si è reso necessario attendere le indicazioni al riguardo degli organi giurisdizionali dell'Unione. Con esse è stato precisato che in tale nozione vanno inclusi tutti gli atti giuridici di portata generale, esclusi, però, gli atti legislativi di cui all'articolo 289, paragrafo 3, Trattato FUE. Tra essi si ritiene possano esservi incluse anche le decisioni quando non indirizzate a specifici destinatari⁸⁷⁶. Riguardo alla definizione dei requisiti richiesti dall'art. 263, comma 4, Trattato FEU, per legittimare il singolo ad impugnare tale categoria di atti, risultano particolarmente significative le decisioni rese dalla Corte di giustizia sui casi *Telefónica SA*⁸⁷⁷ e *Inuit*⁸⁷⁸, con le quali essa ha fornito utili indicazioni in relazione all'ampliamento della legittimazione attiva dei singoli contro gli atti dell'Unione, come introdotto dal Trattato di Lisbona⁸⁷⁹.

Con il requisito dell'essere «direttamente riguardato» da un atto, si intende che quest'ultimo produce direttamente effetti sulla situazione giuridica di una persona fisica o giuridica senza lasciare ai destinatari alcun potere discrezionale. Rispetto al requisito del «non comportare alcuna misura di esecuzione», invece, la Corte di giustizia ha precisato che esso deve essere interpretato alla luce dell'obiettivo che con detta disposizione si è inteso raggiungere⁸⁸⁰. Questa proviene dal progetto del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, tuttavia, il requisito ivi esaminato è stato introdotto successivamente, nella versione della disposizione introdotta con il Trattato di Lisbona. Con esso, i redattori del Trattato hanno inteso limitare il diritto di

Commissione in materia di concorrenza, di questo si tratterà specificamente di seguito.

⁸⁷⁶ Sul punto si vedano le osservazioni dell'avvocato generale Kokott sviluppate nelle conclusioni presentate in relazione ai casi *Inuit* e *Telefónica SA*. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami*, 17 ottobre 2013, non ancora pubbl. in *Racc.*, paragrafi 30 e ss., e 50-52; Causa C-274/12, *Telefónica SA*, 19 dicembre 2013, non ancora pubbl. in *Racc.*, paragrafo 18.

⁸⁷⁷ Corte di giustizia dell'UE (Grande sezione), Causa C-274/12, *Telefónica SA c. Commissione europea*, 19 dicembre 2013, non ancora pubbl. in *Racc.*

⁸⁷⁸ Al riguardo si rimanda al Capitolo I, paragrafo III e alla dottrina ivi richiamata.

⁸⁷⁹ In merito si rivedano ancora le considerazioni di cui al Capitolo I, paragrafo III.

⁸⁸⁰ Si veda Corte di giustizia dell'UE (Grande sezione), Causa C-274/12, *Telefónica SA*, *cit.* punto 28.

legittimazione attiva in capo al singolo ai soli casi in cui egli si troverebbe nella condizione di dover «prima infrangere la legge per poter poi adire un organo giurisdizionale», come efficacemente descritto dall'avvocato generale Jacobs nelle conclusioni presentate sul caso *Unión de Pequeños Agricultores*⁸⁸¹.

Infatti, qualora un atto regolamentare produca direttamente effetti sulla situazione giuridica del singolo, senza richiedere ulteriori misure di esecuzione, questi rischierebbe di essere privato di una tutela giurisdizionale effettiva laddove non potesse disporre di un rimedio diretto dinanzi al giudice dell'Unione, al fine di contestare la legittimità di detto atto regolamentare⁸⁸². Come esposto dall'avvocato generale Kokott, «la rilevanza della *necessarietà* di misure d'esecuzione risponde alla *ratio* della legittimazione attiva[, quindi,] solo nel caso in cui dall'atto regolamentare scaturiscano per il singolo di per sé effetti giuridici esclusivi, è necessaria anche una tutela giurisdizionale diretta»⁸⁸³.

Nella prospettiva dell'adesione alla Convenzione EDU, qualora una persona fisica o giuridica riterrà che un atto regolamentare leda i suoi diritti fondamentali, si ritiene che ella dovrà previamente esperire il ricorso per annullamento dinanzi al Tribunale al fine di ricorrere alla Corte EDU. Nonostante si richieda al singolo di valutare autonomamente la possibilità di essere direttamente riguardato dall'atto regolamentare, definendosi le tipologie di atti rientranti in tale nozione, si reputa che la mancanza di un tentativo di esperimento di ricorso per annullamento avverso detti atti dovrebbe costituire motivo di rigetto del ricorso da parte della Corte EDU⁸⁸⁴.

Sotto il profilo dell'autonomia del diritto dell'Unione, sembra senz'altro opportuno che la Corte di giustizia dell'Unione sia chiamata a pronunciarsi, prima di poter adire la Corte EDU, sulla validità degli atti appartenenti a tale tipologia. In seguito all'adesione, sembrerebbe nell'interesse sia del singolo, quanto del giudice dell'Unione, l'esperimento del ricorso per annullamento avverso gli atti regolamentari che soddisfano il requisito richiesto dall'art. 263, comma 4, Trattato FUE. Esso, quindi, può essere considerato idoneo a soddisfare, sia il requisito del previo esaurimento dei ricorsi interni, sia la necessità di preservare il monopolio della Corte di giustizia dell'UE di cui

⁸⁸¹ Corte di giustizia dell'UE, *Unión de Pequeños Agricultores*, Causa C-50/00 P, 25 luglio 2002, in *Racc.* p. I-6677, conclusioni presentate dall'avvocato generale Jacobs il 21 marzo 2002.

⁸⁸² Negando al singolo di impugnare gli atti regolamentari che non necessitano di misure di esecuzione, egli, ancorché direttamente interessato dall'atto in questione, non sarebbe in grado di ottenere un controllo giurisdizionale dell'atto se non dopo aver violato le disposizioni dell'atto medesimo facendone valere l'illegittimità nell'ambito dei procedimenti avviati nei suoi confronti dinanzi ai giudici nazionali, esattamente come accade nel caso degli atti che non necessitano misure d'esecuzione e che non riguardano il singolo direttamente e individualmente. Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-274/12, *Telefónica SA, cit.*, Conclusioni dell'Avvocato generale Kokott presentate il 21 marzo 2013, punto 40.

⁸⁸³ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-274/12, *Telefónica SA, cit.*, Conclusioni dell'Avvocato generale Kokott presentate il 21 marzo 2013, punto 41.

⁸⁸⁴ Lock, in proposito, sottolineava, per l'appunto, che almeno sino a quanto la Corte di giustizia non fosse intervenuta definendo la nozione di atto regolamentare, il singolo che lamenti la violazione di un diritto sancito dalla Convenzione EDU per effetto di un atto di diritto derivato dell'Unione europea sarà tenuto a sottoporre la questione mediante ricorso in annullamento, anzitutto, al Tribunale e, eventualmente, alla Corte di giustizia, in caso di pronuncia di validità dell'atto impugnato in primo grado. Cfr. T. LOCK, *EU accession to the ECHR: implications for judicial review in Strasbourg*, in *European Law Review*, 2010, p. 789.

all'art. 19 Trattato UE.

Non diversamente, alla luce delle recenti indicazioni disposte dalla Corte di giustizia nella sentenza *Telefónica SA*, anche laddove un atto regolamentare comporti misure di esecuzione, sembra dimostrarsi necessario, ai fini dell'instaurazione del ricorso innanzi alla Corte EDU, l'esperimento dei rimedi giurisdizionali percorribili entro l'ordinamento giuridico dell'Unione⁸⁸⁵. Specificamente, qualora «l'esecuzione dell'atto regolamentare spetti alle istituzioni, agli organi o agli organismi dell'Unione, le persone fisiche o giuridiche dovranno proporre ricorso diretto dinanzi al giudice dell'Unione contro le misure di attuazione, alle condizioni stabilite all'articolo 263, quarto comma, TFUE e dedurre, a sostegno del ricorso, l'illegittimità dell'atto di base in questione, ai sensi dell'articolo 277 Trattato FUE⁸⁸⁶». Diversamente, laddove detta attuazione spetti agli Stati membri, i singoli dovranno far valere l'invalidità dell'atto regolamentare in questione dinanzi ai giudici nazionali e sollecitare questi affinché interpellino la Corte di giustizia mediante un rinvio pregiudiziale, ai sensi dell'articolo 267 Trattato FUE⁸⁸⁷.

Infine, occorre considerare l'ultima categoria di atti individuata dall'art. 263, comma 4, Trattato FUE, ovvero, «gli atti che riguardano direttamente e individualmente il singolo». Il diritto di legittimazione attiva del singolo a impugnare tale tipologia di atti è subordinato alla cumulativa presenza dei due requisiti suddetti. In base a una giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione⁸⁸⁸, con l'espressione «direttamente riguardato», come si è visto poc'anzi, si intende la categoria di atti che incide direttamente sulla posizione giuridica del singolo, senza lasciare ai destinatari alcun potere discrezionale e senza necessitare dell'adozione di ulteriori normative nazionali per l'applicazione. Decisamente più controversa è, invece, la dimostrazione di essere «individualmente riguardato» da un atto.

Come si è visto nel corso del Capitolo I, la Corte di giustizia è stata chiamata diverse volte a pronunciarsi in ordine a tale aspetto, adottando orientamenti costantemente restrittivi, tali da motivare la modifica introdotta con il Trattato di Lisbona, concernente gli atti regolamentari, di cui si è detto poc'anzi. In base alla giurisprudenza *Plaumann*⁸⁸⁹, i soggetti diversi dai destinatari di un atto, non possono pretendere di essere riguardati individualmente, a meno che questo li tocchi in ragione di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze di fatto atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi lo identifichi alla stessa stregua di vero e proprio destinatario.

Per il ricorrente singolo, soddisfare entrambi i requisiti richiesti dalla disposizione, anche in ragione dell'interpretazione restrittiva resa dalla Corte di giustizia, è stato ed è

⁸⁸⁵ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa C-274/12, *Telefónica SA*, cit., punto 28.

⁸⁸⁶ Vedasi Corte di giustizia dell'UE, Causa C-274/12, *Telefónica SA*, cit., punto 29.

⁸⁸⁷ Vedasi Corte di giustizia dell'UE (Grande sezione), Causa C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami e a. c. Parlamento e Consiglio*, 3 ottobre 2013, non ancora pubbl. in *Racc.*, punto 93 e Causa C-274/12, *Telefónica SA*, cit., punto 29.

⁸⁸⁸ Così, ad esempio, Corte di giustizia dell'UE, Causa 112/77, *Toepfer*, 3 maggio 1978, in *Racc.* p. 1019; Cause riunite T-447-449/93, *Aitec c. Commissione*, 6 luglio 1995, in *Racc.* p. II-1971, punto 54; Cause riunite 67-68-70/85, *Van der Kooy*, 2 febbraio 1988, in *Racc.* p. 219, punti 29-30; Causa C-152/88, *Sofrimport c. Commissione*, 26 giugno 1990, in *Racc.* p. I-2477, punto 9; Causa C-445/07 P e C-455/07 P, *Commissione c. Ente per le Ville vesuviane*, 10 settembre 2009, in *Racc.* p. I-07993, punti 45 e ss.

⁸⁸⁹ Corte di giustizia dell'UE, *Plaumann*, Causa 25/62, 15 luglio 1963, in *Racc.* p. 195.

particolarmente gravoso, soprattutto con riferimento agli atti tipici, quali, regolamenti, direttive e decisioni a portata generale. La Corte di giustizia, nella decisione resa sul caso *Union de Pequeños Agricultores*⁸⁹⁰, a sostegno dell'interpretazione della disposizione ivi esaminata, ha altresì enfatizzato che i privati, non legittimati a impugnare direttamente atti da loro ritenuti invalidi, possono comunque far valere tale invalidità attraverso il meccanismo dell'eccezione di invalidità, di cui all'art. 277 Trattato FUE, ovvero, dinanzi ai giudici nazionali, proponendo al giudice interno investito del ricorso di adire la Corte di giustizia con ricorso pregiudiziale. Ciò posto, tralasciando il fatto che la decisione di adire la Corte di giustizia in via pregiudiziale viene autonomamente adottata dal giudice nazionale, la principale e condivisibile critica che è stata mossa a detta impostazione riguarda il fatto che quando l'atto dell'Unione non prevede alcun successivo intervento di esecuzione né a livello nazionale, né a livello dell'Unione, l'unica possibilità offerta al singolo che ritiene di aver subito una lesione dei suoi diritti è di violare la norma e successivamente contestarne la sanzione⁸⁹¹.

Tutto ciò considerato, occorre valutare se il ricorso per annullamento avverso gli atti che riguardano direttamente e individualmente una persona fisica o giuridica dovrà essere considerato tra i rimedi necessariamente esperibile prima di adire la Corte EDU contro l'Unione. Come brevemente ricordato all'inizio del Capitolo, la Corte EDU non ritiene esigibile dal ricorrente individuale il previo esaurimento dei rimedi interni all'ordinamento della Parte responsabile della violazione, se essi non sono suscettibili di accordare una tutela effettiva agli interessi del ricorrente, non potendosi ritenere quest'ultimo vincolato ad attivare rimedi giudiziali palesemente inutili ai propri fini⁸⁹².

Poste le stringenti condizioni previste per l'attivazione di tale ricorso da parte delle persone fisiche e giuridiche con riferimento a tali atti e l'incertezza circa la valutazione della Corte di giustizia in ordine alla sussistenza dei presupposti in relazione a determinate fattispecie, in dottrina è stato sostenuto che l'esperimento di detto mezzo di ricorso potrebbe non ritenersi esigibile al fine di soddisfare la condizione di cui all'art. 35 Convenzione EDU⁸⁹³.

Invero, considerando, la moltitudine di fattispecie che possono concretamente presentarsi, si ritiene che non si possa rendere un'unica risposta, sia in senso favorevole che contrario, alla questione ivi sollevata. Con riferimento alle fattispecie per cui si è già consolidata una prassi giurisprudenziale della Corte di giustizia dell'Unione che

⁸⁹⁰ Corte di giustizia dell'UE, *Union de Pequeños Agricultores*, Causa C-50/00, 25 luglio 2002, in *Racc.* p. I-6677.

⁸⁹¹ Corte di giustizia dell'UE, *Union de Pequeños Agricultores*, Causa C-50/00 P, 25 luglio 2002, in *Racc.* p. I-6677, conclusioni presentate dall'avvocato generale Jacobs il 21 marzo 2002. Sul punto si vedano le osservazioni di G. STROZZI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 305 e ss.; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2010, p. 229 e ss.

⁸⁹² Si veda Corte EDU, *Wilde Ooms and Versyp c. Belgio*, ricorsi n. 2832/66, 2835/66 e 2899/66, 18 novembre 1970, punto 62.

⁸⁹³ Al riguardo si veda, altresì, P. GRAGL, *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, Hart Publishing, 2013, pp. 212-219; J.P. JACQUÉ, *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, in 48 *Common Market Law Review*, 2011, pp. 995-1023, spec. p. 1017; T. LOCK, *EU accession to the ECHR: implications for judicial review in Strasbourg*, in *European Law Review*, 2010, p. 789.

identifica i soggetti direttamente e individualmente riguardati da determinati atti, si reputa che dovrebbe ritenersi esigibile, da parte di detti soggetti, il previo esperimento del ricorso per annullamento dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione, al fine di ricorrere innanzi alla Corte EDU. Così, ad esempio, nel caso dei regolamenti istitutivi di dazi *antidumping*, i quali, pur applicandosi a tutti gli operatori interessati, possono contenere disposizioni che riguardano individualmente taluni operatori economici (quali, gli importatori), i quali, in base a una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, hanno titolo per chiederne l'annullamento⁸⁹⁴. Ugualmente, nel caso delle decisioni della Commissione accertanti l'incompatibilità di un aiuto di Stato, si reputa che potrebbe ritenersi esigibile, da parte dell'impresa beneficiaria dell'aiuto, il ricorso per annullamento dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione, prima di adire la Corte EDU, posto che, in merito, vi è una giurisprudenza consolidata che riconosce le imprese beneficiarie di un aiuto dichiarato incompatibile alla stregua di soggetti direttamente e individualmente riguardati dalla decisione in questione⁸⁹⁵.

Tuttavia, atteso che la Corte EDU valuta «caso per caso» l'esigibilità dei ricorsi interni da esperire ai fini del soddisfacimento delle condizioni di ricevibilità *ex art. 35* Convenzione EDU, essa potrebbe adottare un orientamento differente rispetto a quello su richiamato della Corte di giustizia dell'Unione. Segnatamente, nei casi riguardanti fattispecie analoghe a quelle menzionate, potrebbe decidere che la mancanza del ricorso per annullamento dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione non determini il rigetto dello stesso per mancato esperimento delle vie di ricorso interne, in ragione del fatto che la legittimazione attiva delle imprese avverso determinate tipologie di atti è stata ricostruita in base a una prassi giurisprudenziale, non supportata da specifiche disposizioni dei Trattati.

Con riferimento ai ricorsi per annullamento si rende, inoltre, opportuno vagliare il requisito temporale disposto dai Trattati, ai fini dell'impugnazione dell'atto. In base all'art. 263, comma 6, Trattato FUE, il singolo può ricorrere dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione entro due mesi dalla data di notifica dell'atto, ovvero, dalla sua pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale, ovvero, dal giorno in cui ne ha avuto conoscenza effettiva.

Riguardo agli atti indirizzati direttamente al singolo, l'esigibilità del rispetto dei termini non pone particolari problematiche. Di conseguenza, si ritiene che il ricorso dinanzi alla Corte EDU del soggetto che abbia lasciato scadere i termini per l'impugnazione di un atto a egli destinato, salvo particolari circostanze da valutare «caso per caso», dovrebbe essere dichiarato irricevibile. Si ritiene, infatti, che riconoscere al singolo il diritto di adire la Corte EDU anche qualora egli abbia lasciato decadere i termini per l'impugnazione dell'atto dinanzi alla competente Corte dell'Unione, equivarrebbe a riconoscergli la possibilità di eludere il carattere definitivo delle

⁸⁹⁴ Così, Corte di giustizia dell'UE, Causa C-358/89, *Extramet*, 16 maggio 1990, in *Racc.* p. I-2501; Causa T-170/94, *Shangai Bicycle*, 25 settembre 1997, in *Racc.* p. II-1383; Causa T-74-75/97, *Buchel*, 26 settembre 2000, in *Racc.* p. II-3067; Causa C-239/99, *Nachi Europe*, 15 febbraio 2001, in *Racc.* p. I-1197.

⁸⁹⁵ Così, ad esempio, Corte di giustizia dell'Unione, Causa 323/82, *Intermills*, 14 novembre 1984, in *Racc.* p. 3809; Causa C-188/92, *TWD*, 9 marzo 1994, in *Racc.* p. I-833; Causa C-241/01, *National Farmers' Union*, 22 ottobre 2002, in *Racc.* p. I-9079; Causa C-232/05, *Commissione c. Francia*, 5 ottobre 2006, in *Racc.* p. I-10071.

decisioni a egli destinate, in violazione del principio della certezza del diritto⁸⁹⁶.

Più problematica, invece, potrebbe risultare l'esigibilità del requisito temporale nel caso di atti non destinati al singolo. Al riguardo, invero, si è già considerata la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione, in base alla quale, un soggetto beneficiario di un aiuto oggetto di una decisione della Commissione gode del diritto di ricorrere in annullamento avverso l'atto in questione. La Corte di giustizia, in merito, ha altresì chiarito che detto soggetto non può tentare di far constatare, dinanzi al giudice nazionale, l'illegittimità dei provvedimenti presi dalle autorità nazionali in esecuzione della decisione, se egli ha lasciato scadere i termini per l'impugnazione della stessa. Nel medesimo senso, depongono le decisioni concernenti i regolamenti istitutivi di dazi *antidumping* che, come già accertato dalla Corte di giustizia, possono essere oggetto di impugnazione del singolo per le parti che lo riguardano direttamente e individualmente. Riguardo ai termini per l'impugnazione, la Corte di giustizia ha stabilito che qualora un regolamento debba essere considerato, rispetto al singolo, alla stregua di una decisione individuale, esso deve, senza alcun dubbio, chiederne l'annullamento in virtù dell'art. 263, comma 4, Trattato FUE. La mancanza di tale azione, impedisce ad esso di eccepire l'illegittimità dello stesso di fronte al giudice nazionale⁸⁹⁷.

L'orientamento della Corte di giustizia riguardo al rispetto dei termini di impugnazione in annullamento degli atti di diritto derivato dell'Unione è stabile e restrittivo. In seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, non si reputa prospettabile una modifica in senso estensivo da parte di detto orientamento, attesa l'esigenza di assicurare la certezza del diritto nei settori in questione. La Corte EDU, tuttavia, potrebbe dimostrare una sensibilità differente al riguardo e, al fine di assicurare il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, non rigettare un ricorso azionato nei confronti dell'Unione avente a oggetto un atto che riguarda direttamente e individualmente il singolo, nel caso in cui esso abbia lasciato decorrere i termini per impugnarlo dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione.

Circa tale aspetto, tuttavia, si ritiene auspicabile l'adozione da parte della Corte EDU di criteri il più possibile rigorosi al fine di evitare di trovarsi a statuire sulla validità di un atto di diritto dell'Unione sul quale gli organi giurisdizionali dell'Unione non hanno avuto modo di pronunciarsi preliminarmente. Occorre, infatti, tenere presente che, in base al Progetto d'Accordo, il meccanismo del *preliminary reference* alla Corte di giustizia non sarà attivabile nei casi in cui l'Unione siederà a titolo di convenuto principale, quindi, in circostanze quali quelle su esposte, le sarebbe preclusa la possibilità di pronunciarsi sull'atto che si pretende illegittimo.

Sotto il profilo dell'autonomia del diritto dell'Unione, quindi, il ricorso per annullamento permetterebbe di garantire alla Corte di giustizia dell'Unione di pronunciarsi in relazione alla validità di un atto di diritto derivato, che si pretende lesivo dei diritti fondamentali, prima della Corte EDU. Di conseguenza, nell'ottica dell'adesione, si ritiene quanto meno opportuno e, in taluni casi del tutto necessario, che il singolo, prima di rivolgersi alla Corte EDU, tenti di instaurare un ricorso per annullamento innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione. Esso, inoltre, appare necessario al fine di assicurare alla Corte EDU di esercitare un controllo effettivamente

⁸⁹⁶ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *TWD Textilwerke Deggendorf*, cit., punti 17-18.

⁸⁹⁷ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, C-239/99, *Nachi Europe c. Hauptzollamt Krefeld*, cit., punto 37.

sussidiario rispetto a quello principale e necessario degli organi giurisdizionali della Parte contraente.

Ciò posto, potrebbe comunque accadere che taluni atti di diritto derivato, in virtù delle loro caratteristiche, siano oggetto di un ricorso innanzi alla Corte EDU contro l'Unione, senza che la Corte di giustizia dell'Unione abbia avuto modo di pronunciarsi in ordine alla validità degli stessi. Occorre però ripetere che, se detti atti necessitano a loro volta dell'adozione di atti d'esecuzione nell'ambito dell'Unione e se questi ultimi riguardano direttamente il singolo, egli, prima di adire la Corte EDU, dovrà impugnare gli atti d'esecuzione, nel rispetto delle condizioni previste dall'art. 263, commi 4 e 6, Trattato FUE.

In quest'ultima ipotesi, inoltre, il ricorrente individuale, in base all'art. 277 Trattato FUE, dovrebbe valersi dei motivi di cui all'art. 263, comma 2 Trattato FUE e invocare innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione, l'inapplicabilità dell'atto a portata generale che si ritiene incompatibile con la Convenzione EDU. L'eccezione di invalidità, posto che essa non costituisce un autonomo diritto d'azione, potrebbe però non essere considerata nel novero dei rimedi da esperire al fine di soddisfare la condizione del previo esaurimento delle vie di ricorso interne. Tuttavia, al fine di garantire il previo pronunciamento della Corte di giustizia, sarebbe opportuno sollevare anche l'eccezione di invalidità. Ciò eviterebbe alla Corte EDU di trovarsi successivamente investita di un ricorso contro l'Unione avente ad oggetto l'atto legislativo sulla cui validità la Corte di giustizia non ha avuto modo di pronunciarsi. L'atto, infatti, se dichiarato illegittimo in seguito a un'eccezione di validità, sarebbe inapplicabile al caso di specie, quindi, non potrebbe più cagionare al singolo la violazione patita dallo stesso. Ciò posto, nonostante i limiti che detto ricorso presenta⁸⁹⁸, non sembra potersi escludere totalmente l'eventualità di un possibile riconoscimento dell'eccezione tra le vie di ricorso da tentare prima di adire la Corte EDU.

Individuate alcune delle circostanze in cui il ricorso per annullamento dovrà essere considerato un mezzo di ricorso da esperire prima di adire la Corte EDU, idoneo, altresì, a permettere alla Corte di giustizia dell'Unione di pronunciarsi prima della Corte EDU, occorre vagliarne l'effettiva necessità alla luce della clausola generale d'attribuzione disciplinata nel Progetto d'Accordo.

In base ad essa, l'azione in annullamento ai fini del ricorso dinanzi alla Corte EDU contro l'Unione, dovrà essere esperita soltanto avverso quegli atti delle istituzioni dell'Unione che riguardano direttamente e individualmente il singolo e che non necessitano di una misura d'esecuzione da parte degli Stati membri, diversamente, occorrerà impugnare gli atti o le misure d'esecuzione adottate a livello nazionale. L'esperimento del ricorso per annullamento, in tali casi, si dimostrerà di rilevanza centrale al fine di permettere alla Corte di giustizia di pronunciarsi circa la validità dell'atto di diritto dell'Unione considerato lesivo atteso che, nell'ambito dei ricorsi instaurati dinanzi alla Corte EDU direttamente contro l'Unione, non potrà essere attivato il meccanismo del *preliminary reference*.

⁸⁹⁸ Quali, oltre al non essere autonomo, la presunzione dell'esistenza di un legame necessario tra l'atto di cui trattasi nel giudizio principale pendente e l'atto contro cui l'eccezione è sollevata e la circostanza per cui il singolo deve provare un interesse ad agire, dimostrando che la loro situazione si trova pregiudicata dall'atto in questione.

Atteso che attraverso gli atti di diritto derivato a portata generale le istituzioni dell'Unione disciplinano anche materie che attengono strettamente alla sfera dei diritti fondamentali e che, usualmente, essi vengono concretamente attuati dagli Stati membri, appare significativo constatare se il previo pronunciamento della Corte di giustizia può essere assicurato, indirettamente, attraverso il rinvio pregiudiziale da parte delle autorità giudiziarie nazionali.

III. b) Il ricorso avverso le sanzioni

Una particolare tipologia di ricorsi su cui si ritiene opportuno sviluppare alcune ulteriori osservazioni preliminari è quella riguardante il controllo sulle sanzioni adottate dalle istituzioni dell'Unione. Talune disposizioni del Trattato FUE, come novellato dal Trattato di Lisbona, dispongono in capo alle istituzioni dell'Unione il potere di di comminare sanzioni direttamente contro soggetti privati.

Segnatamente, ci si riferisce alla materia della concorrenza⁸⁹⁹, nel cui ambito, in forza di quanto disposto all'art. 103 Trattato FUE, sono stati adottati alcuni regolamenti volti, tra l'altro, a sanzionare le violazioni dei divieti di cui agli artt. 101 e 102 Trattato FUE, ovvero, per la costituzione di intese vietate e di abuso di posizione dominante. Specificamente, in base alla lett. a), comma 2, art. 103 TFUE e secondo la disciplina di cui al regolamento CE 1/2003, la Commissione può comminare ammende e penalità alle imprese che violano le suddette disposizioni.

Senza addentrarsi nella complessa disciplina in materia di *antitrust*⁹⁰⁰, in questa sede appare sufficiente rammentare che l'ordinamento giuridico dell'Unione predispone di un apparato e di un procedimento centralizzato volto ad accertare e reprimere eventuali comportamenti lesivi della libera concorrenza il cui perno ruota attorno alla Commissione. Il procedimento azionabile, anche *ex officio*, da quest'ultima, attraverso il quale essa procede all'accertamento dell'infrazione del diritto della concorrenza, presenta elementi che hanno sollevato profili di incompatibilità con taluni diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione EDU, in particolare, ciò è emerso con riferimento al diritto di non testimoniare contro se stessi, al rispetto della proprietà privata o, ancora, al diritto di libera iniziativa economica. Proprio in relazione alla materia della concorrenza, si sono verificati i casi principali in cui la Corte di giustizia si è discostata dall'interpretazione della Corte EDU riguardo ai limiti e al contenuto dei

⁸⁹⁹ In base all'art. 132, comma 3, Trattato FUE, anche la BCE può infliggere alle imprese sanzioni in caso di inosservanza degli obblighi imposti dai regolamenti e dalle decisioni da essa adottati nel corso della terza fase economica e monetaria.

⁹⁰⁰ La letteratura in argomento è molto ampia, tra i molti, si rinvia a alcune opere generali recenti: A. ADINOLFI, L. DANIELE, B. NASCIBENE, S. AMEDEO (a cura di), *L'applicazione del diritto comunitario della concorrenza – Commentario al regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002*, Giuffrè Editore, Milano, 2007; E. CANNIZZARO, L.F. PACE, *Le politiche di concorrenza*, in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 294 e ss.; J. GOYDER, A. ALBORS-LLORENS, *EC Competition Law*, 5th Ed., OUP, Oxford-New York, 2009; A. JONES, B. SUFRIN, *EC Competition Law: Text, Cases, and Materials*, 4th Ed., OUP, Oxford-New York, 2010; L.F. PACE, *Diritto europeo della concorrenza*, Cedam, Padova, 2007; A. Pera, *Concorrenza e antitrust*, 4a Ed., Il Mulino, Bologna, 2009; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea, cit.*, p. 629 e ss.; M. TODINO, P. FATTORI, *La disciplina della concorrenza in Italia*, 2a Ed., Il Mulino, Bologna, 2010.

richiamati diritti convenzionali⁹⁰¹. È probabile che, in seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, tale procedura e gli effetti prodotti dalla stessa potranno essere oggetto di ricorsi dinanzi alla Corte EDU e, atteso l'orientamento non sempre univoco delle due Corti europee relativamente ai diritti fondamentali coinvolti, potrebbe rilevarsi un terreno di confronto tra l'Unione e la Corte EDU particolarmente interessante e delicato⁹⁰².

Per quanto qui rileva, conviene considerare che il controllo di legittimità sulle decisioni adottate dalla Commissione in tema di concorrenza è affidato, in forza di quanto disposto all'art. 261 Trattato FEU, in primo grado, al Tribunale e in secondo grado, alla Corte di giustizia, alla quale è altresì affidata la giurisdizione di merito sulle decisioni con cui si irroga un'ammenda. Con riferimento all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, l'esperimento dei suddetti ricorsi si ritiene che dovrebbe costituire un requisito necessario per soddisfare la condizione di ricevibilità del previo esaurimento delle vie di ricorso interne al fine di adire la Corte EDU⁹⁰³. Essi, appaiono idonei a permettere alla Corte di giustizia dell'UE di pronunciarsi, prima della Corte EDU, nei casi in cui si contesti la lesione di diritti fondamentali derivante dalla procedura di accertamento della violazione del diritto della concorrenza o dalle decisioni adottate dalla Commissione.

Tuttavia, occorre tenere presente che, in seguito alle innovazioni introdotte con il regolamento CE 1/2003, la disciplina della concorrenza è stata ampiamente decentralizzata e, attualmente, trova altresì applicazione ad opera delle autorità garanti della concorrenza di ciascuno Stato membro⁹⁰⁴. Specificamente, esse possono emanare decisioni analoghe a quelle adottabili dalla Commissione al fine di garantire l'attuazione della disciplina ricavata dagli artt. 101 e 102 Trattato FUE⁹⁰⁵. Il controllo

⁹⁰¹ Riguardo ai contrasti interpretativi tra le due Corti europee in materia si veda il Capitolo II, paragrafo IV.

⁹⁰² In argomento si veda A. BAILLEUX, *Le salut dans l'adhésion?, Entre Luxembourg et Strasbourg, actualités du respect des droits fondamentaux dans la mise œuvre du droit de la concurrence*, in *46 Revue Trimestrielle de droits européen*, 2010, pp. 31-54.

⁹⁰³ Diversamente, pur essendovi precedenti favorevoli al riguardo, appare, discutibile la possibilità di richiedere l'esperimento di tale ricorso alle imprese cui la decisione non è indirizzata, in ragione dei criteri di individuazione non sempre rigorosi applicati dal Tribunale. Si pensi, ad esempio, ai casi in cui il Tribunale ha ritenuto ricevibili ricorsi di imprese avverso decisioni di esenzione rese dalla Commissione risultanti favorevoli ad altre imprese destinatarie. Si vedano ad esempio Corte di giustizia dell'UE, Causa 26/76, *Metro*, 25 ottobre 1977, in *Racc.* p. 1875; Cause 142 e 145/1987, *British American Tobacco*, 17 novembre 1987, in *Racc.* p. 4487; Causa T-3/93, *British Airways*, 24 marzo 1994, in *Racc.* p. II-121.

⁹⁰⁴ Oltre alla dottrina citata alla nota n. 49, si vedano, altresì: G. DI FEDERICO, *La riforma del procedimento comunitario antitrust e i diritti di difesa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008; R. RINALDI, *Il Regolamento del Consiglio n. 1/2003: un primo esame delle principali novità e dei punti aperti della riforma sull'applicazione delle regole comunitarie in tema di concorrenza*, in *Diritto del Commercio internazionale*, 2003, p. 143 e ss.; G.M. ROBERTI, M. ORLANDI, *Le procedure applicative delle regole di concorrenza*, in A. TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione Europea*, II, Giappichelli, Torino, 2006, p. 1589; M. SIRAGUSA, E. GUERRI, *L'applicazione degli artt. 81 e 82 del Trattato CE in seguito all'introduzione del Regolamento 1/2003*, in *Il Diritto industriale*, 2004, p. 348 e ss.

⁹⁰⁵ Al riguardo si rinvia, tra i molti, a: P. CASSINIS *I nuovi poteri dell'Autorità nell'ambito della dialettica tra public e private enforcement*, in *Contr. Imp./Europa*, 2006, p. 719 e ss.; M. DE BENEDETTO, *L'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, Il Mulino, Bologna, 2000; R.

giurisdizionale dei provvedimenti adottati dalle autorità *antitrust* nazionali è disciplinato dai rispettivi ordinamenti degli Stati membri. Dunque, qualora un'impresa fosse destinataria di una decisione di accertamento della violazione del diritto europeo della concorrenza emessa dall'autorità *antitrust* nazionale dovrà impugnare tale decisione dinanzi all'organo giurisdizionale competente e, soltanto, in seguito all'ottenimento di una pronuncia definitiva da parte del giudice interno potrà adire la Corte EDU⁹⁰⁶.

In base alla clausola di attribuzione definita dal Progetto d'Accordo, lo scenario che va delineandosi potrebbe creare delle incertezze. L'impresa che lamentasse di aver subito una violazione dei suoi diritti fondamentali nel corso della procedura di accertamento della violazione o per effetto dell'esecuzione della decisione adottata dalla Commissione, dovrà adire la Corte EDU contro l'Unione per contestare le violazioni dei suoi diritti. Invece, per le sanzioni stabilite direttamente dalle Autorità nazionali, dovrà adire la Corte EDU contro lo Stato membro. Con riferimento al previo esaurimento dei ricorsi interni, quindi, si dovrebbe ritenere esigibile l'impugnazione della decisione dinanzi alla Corte di giustizia avverso le decisioni della Commissione.

III. c) Il ricorso in carenza e le problematiche connesse ai casi di omissione

Nella cornice dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione EDU, tra gli altri mezzi di ricorso esperibili dal singolo, appare significativo considerare l'azione in carenza, di cui all'art. 265 Trattato FUE.

La Convenzione EDU prevede in capo alle Parti contraenti anche il rispetto di obblighi di natura positiva, la cui mancanza può determinare, sulla scorta di una giurisprudenza

MASTROIANNI, *Osservazioni in merito alla effettività del sistema ITALIANO di tutela decentrata del diritto comunitario della concorrenza*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2001, p. 78 e ss.; F. MUNARI, *L'applicazione decentrata delle norme antitrust UE*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2010, pp. 147-172; ID., *Antitrust Enforcement After the Entry into Force of Regulation no. 1/2003: The Interplay among the Commission and the NCAs and the Need for an Enhanced Role of National Courts*, in B. CORTESE (Eds.), *EU Competition Law: Between Public and Private Enforcement, International Competition Law Series*, Kluwer, 2013, pp. 111-127; H. NYSENS, N. PECCHIOLI, *Il regolamento n. 1/2003 CE: verso una decentralizzazione ed una privatizzazione del diritto della concorrenza. Commento a Reg. CE 1/2003*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2003, p. 357 e ss.; G. TESAURO, *The Relationship between the European Commission and the Competition Authorities of the EC Member Countries*, in C. BAUDENBACHER (Eds.), *Nwuste Entwicklungen im Europaischen und internationalen Kartellrecht*, VI St., Gallen Kartellrechtsforum, 1999, Basel, 2000, p. 153 e ss.; ID., *Applicazione del diritto comunitario della concorrenza da parte delle Autorità nazionali*, in E.A. RAFFAELLI (Eds.), *Antitrust between EC Law and National Law*, Bruxelles-Milano, 2000, p. 1 e ss.

⁹⁰⁶ Nell'ambito dell'ordinamento italiano, ad esempio, il controllo giurisdizionale dei provvedimenti dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è affidato in via esclusiva al tribunale amministrativo, mentre, il giudice ordinario rimane comunque competente per i diritti lesi da una violazione del diritto della concorrenza. Poste le concrete difficoltà di coordinamento che possono insorgere tra il giudice ordinario e quello amministrativo sulle quali in queste sede non ci si sofferma, occorre chiarire che, prima di adire la Corte EDU, al fine di soddisfare la condizione di cui all'art. 35 Convenzione EDU, è necessario che l'impresa destinataria della decisione impugni la stessa innanzi al tribunale amministrativo e attenda la pronuncia definitiva del medesimo. In argomento, P. FATTORI, M. TODINO, *La disciplina della concorrenza in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2004; L.F. PACE, *Il sistema italiano di tutela della concorrenza e il vincolo comunitario imposto al legislatore italiano*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2001, p. 997 e ss.

consolidata della Corte EDU, l'insorgere di responsabilità nei confronti della Parte omissiva⁹⁰⁷. L'art. 1, paragrafo 3, del Progetto d'Accordo d'adesione, infatti, recita che l'adesione alla Convenzione EDU imporrà in capo all'Unione obblighi anche in relazione alle omissioni delle sue istituzioni, corpi, uffici, agenzie o persone agenti per suo conto.

Il caso delle omissioni si presenta più problematico rispetto a quelli concernenti un'azione proprio perché, nella varietà di concrete fattispecie rientranti entro l'ordinamento giuridico dell'Unione, identificare il soggetto responsabile tra Unione e Stati membri per una inazione può dimostrarsi ancora più arduo, soprattutto con riferimento ai casi in cui la fattispecie non è stata ancora regolamentata né da atti di diritto dell'Unione, né da atti di diritto nazionale. Tale aspetto attiene direttamente al riparto di competenze tra Unione e Stati membri, quindi, al mantenimento dell'autonomia del diritto dell'Unione. Non a caso, la bozza definitiva dell'Accordo d'adesione insiste nell'esplicitare che «*nothing in the Convention or the protocols thereto shall require the European Union to perform an act or adopt a measure for which it has no competence under European Union law*»⁹⁰⁸.

Da ciò scaturiscono due problematiche concrete: *i)* identificare se il mezzo di ricorso interno che consente al singolo di adire la Corte di giustizia dell'Unione per far sanzionare omissioni illecite sarebbe idoneo a soddisfare, sia il requisito di cui all'art. 35 Convenzione EDU, sia quello del previo pronunciamento della Corte di giustizia; *ii)* se la partecipazione a titolo di co-convenuto nei procedimenti innanzi alla Corte EDU permetta di evitare a quest'ultima di pronunciarsi in ordine al riparto di competenze tra Stati membri e Unione. Di seguito, ci si sofferma sulla prima problematica individuata, rinviando alla seconda parte del Capitolo l'analisi della seconda questione.

L'azione in carenza, con le parole della Corte di giustizia, rappresenta, insieme al ricorso per annullamento, «l'espressione di un stesso rimedio giuridico»⁹⁰⁹, pur mantenendosi tra loro del tutto autonomi. Per effetto delle modifiche progressivamente adottate con i Trattati, attualmente il ricorso è proponibile nei confronti delle istituzioni dell'Unione e, da ultimo, altresì, nei confronti del Consiglio europeo e degli organi e organismi dell'Unione. Per via delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, esso diventa azionabile nell'ambito della Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, mentre, ne resta ovviamente escluso l'ambito della Politica estera di sicurezza e di difesa comune.

I singoli godono di un diritto di legittimazione attiva limitato ai casi in cui essi abbiano dimostrato di detenere un interesse ad agire personale, effettivo ed attuale derivante dal pregiudizio nella propria sfera giuridica prodotto dall'omessa adozione di un atto con effetti vincolanti nei propri confronti da parte di uno dei summenzionati soggetti titolari di legittimazione passiva. In altre parole, il singolo è legittimato ad agire in carenza dinanzi al Tribunale al fine di contestare a uno dei soggetti richiamati l'omissione di un

⁹⁰⁷ Si vedano ad esempio, Corte EDU, *Artico c. Italia*, ricorso n. 6694/74, 13 maggio 1980, punto 33; *Marckx c. Belgio*, ricorso n. 6833/74, 13 giugno 1979, punto 31; *Gaskin c. Regno Unito*, ricorso n. 10454/83, 7 luglio 1989, punto 41; *Airey c. Irlanda*, ricorso n. 6289/73, 09 ottobre 1979, punti 31-33; *X e Y c. Paesi Bassi*, ricorso n. 8978/80, 26 marzo 1985, punti 24-30; *López Ostra c. Spain*, ricorsi n. 16798/90, 9 dicembre 1994, punto 51.

⁹⁰⁸ Cfr. art. 1, paragrafo 3, ultima frase, del Progetto d'Accordo d'adesione.

⁹⁰⁹ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa 15/70, *Chevallay*, 18 novembre 1970, in *Racc.* p. 975, punto 6.

atto di cui sarebbe stato il destinatario formale. Principalmente, quindi, il ricorso è validamente percorribile nel caso in cui l'istituzione non abbia volutamente adottato una decisione, contravvenendo così a un vincolo esistente in capo ad essa al riguardo⁹¹⁰. Diversamente, l'omissione di atti vincolanti diversi, a portata generale non può essere oggetto di contestazione da parte del singolo attraverso detto ricorso⁹¹¹.

Tralasciando l'esame dettagliato delle condizioni di ricevibilità del ricorso e del profilo procedurale⁹¹², è, invece, fruttuoso soffermarsi sugli effetti della decisione adottata in accoglimento dello stesso. Essa ha carattere dichiarativo, ovvero, si limita ad accertare l'illiceità del comportamento dell'istituzione in base ai Trattati. L'istituzione responsabile è tenuta a adottare le misure necessarie al fine di eseguire la sentenza, entro un termine ragionevole, fatta salva la possibilità di introdurre un ricorso per responsabilità extracontrattuale. L'eventuale perdurante comportamento omissivo dell'istituzione potrà dare luogo a un successivo, ulteriore, ricorso in carenza.

Con riferimento all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, qualora un soggetto lamentasse di aver subito la violazione di diritti convenzionalmente garantiti derivante dalla mancata adozione di un atto nei suoi confronti da parte di un'istituzione dell'Unione, dovrà adire la Corte EDU contro l'Unione. Per quanto attiene al previo esaurimento delle vie di ricorso interne, si ritiene che, soltanto in questa circostanza, il singolo dovrebbe previamente adire il Tribunale con un ricorso in carenza⁹¹³.

Di conseguenza, l'azione in carenza non appare idonea a consentire alla Corte di giustizia dell'UE di pronunciarsi, in prima battuta rispetto alla Corte EDU, nei casi in cui si contesti la lesione di diritti fondamentali derivante dalla mancata adozione di atti

⁹¹⁰ Sul punto si veda G. STROZZI, *Diritto dell'Unione europea, cit.*, p. 355 e ss.; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea, cit.*, p. 257 e ss.; A. TIZZANO, S. FORTUNATO, *La tutela dei diritti*, in A. TIZZANO (A cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 1760.

⁹¹¹ La Corte di giustizia, invero, ha precisato che il ricorrente potrebbe agire con ricorso in carenza se riuscisse a dimostrare di essere individualmente e direttamente riguardato dagli atti relativamente ai quali deducono la carenza dell'istituzione. Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa T-95/96, *Gestevisión Telecinco SA c. Commissione*, 15 settembre 1998, in *Racc.* p. II-3407, punto 60. La Corte di giustizia, inoltre, ha escluso altresì che possa costituire oggetto di ricorso in carenza l'omissione di decisioni generali indirizzate agli Stati membri e di decisioni indirizzate a terzi. Rispetto a quest'ultima situazione, tuttavia, la Corte di giustizia ha accolto un ricorso in carenza avente a oggetto l'omissione di una decisione nei confronti dell'Agenzia di approvvigionamento Euratom in quanto detto atto riguardava direttamente e individualmente il ricorrente, il quale, di conseguenza, poteva legittimamente contestarne l'omissione. Ugualmente, il Tribunale ha ritenuto ammissibile un ricorso presentato da una società privata avverso la Commissione, concernente la pretesa voluta inerzia della stessa nell'adozione di un atto nei confronti di uno Stato membro, in forza dell'art. 106, comma 3, Trattato FUE. Il Tribunale, infatti, partendo dal presupposto che il ricorso per annullamento e il ricorso in carenza sono espressione del medesimo rimedio giurisdizionale, ha creato una sorta di parallelismo tra le condizioni subordinate all'impugnazione degli atti con quelle necessarie per accertare l'inerzia delle istituzioni, quindi, osservato che l'inazione della Commissione riguardo all'adozione dell'atto riguardava il ricorrente direttamente e individualmente, ancorché indirizzato a un terzo, accolse il ricorso. Sostengono questa possibilità: J. BOULOUIS, R.M. CHEVALIER, *Grand arrêts de la Cour de justice des Communautés Européennes*, Vol. I, Parigi, 1994, p.245 e ss.; H.G. SCHERMERS, D. WAELBROECK, *Judicial Protection in the European Communities*, Deventer, Boston, 2001, p. 255.

⁹¹² Sul punto si vedano ancora si veda G. STROZZI, *Diritto dell'Unione europea, cit.*, p. 355 e ss.; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea, cit.*, p. 257 e ss.

⁹¹³ Conviene sul punto T. LOCK, *End of an epic? The draft agreement on the EU's accession to the ECHR*, in *Yearbook of European Law*, 2012, pp. 162-197.

legislativi a portata generale, ovvero, in presenza di una legislazione generale che, tuttavia, si ritiene non tuteli sufficientemente i diritti del ricorrente. In tali fattispecie, quindi, alla Corte di giustizia sarebbe preclusa la possibilità di statuire previamente alla Corte EDU in ordine alla sussistenza di una competenza in capo all'Unione per agire in tal senso. Poiché il riparto di competenze tra Stati membri ed Unione è strettamente collegato all'autonomia del diritto dell'Unione, il limitato accesso del singolo alla Corte di giustizia con un ricorso in carenza, rende lo stesso soltanto parzialmente idoneo a preservare il monopolio della Corte di giustizia ad assicurare la corretta interpretazione e applicazione dei Trattati. Come si è visto, nei casi in cui l'Unione siederà a titolo di convenuto principale, la Corte di giustizia non potrà essere chiamata a pronunciarsi attraverso il *preliminary reference*, quindi, in tali circostanze sembra rendersi assolutamente necessario l'intervento degli Stati membri in qualità di co-convenuti e, eventualmente, un cambiamento del titolo di partecipazione tra essi e l'Unione⁹¹⁴.

III. d) La denuncia al Mediatore europeo

Oltre ai rimedi di natura giurisdizionale, appare significativo soffermarsi sulla procedura alternativa, di carattere non giudiziario, risultante dal combinato disposto dagli artt. 24, comma 3, Trattato FUE e 43 Carta DFUE. In forza della norma ricavata da essi, direttamente o per il tramite di un membro del Parlamento, qualsiasi cittadino dell'Unione, o persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, può sottoporre all'attenzione del Mediatore denunce riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione, con esclusione della Corte di giustizia dell'Unione per quanto attiene all'esercizio delle funzioni giurisdizionali. Parimenti, l'attività del Mediatore è preclusa qualora vi sia un procedimento giudiziario interno pendente rispetto ai fatti oggetto della denuncia. Detti reclami devono essere presentate entro due anni a decorrere dalla data in cui il ricorrente è venuto a conoscenza dei fatti e, se la controversia annessa attiene alla materia del personale, è necessario che prima siano esperiti i rimedi giurisdizionali interni all'istituzione interessata.

Diversamente dalla Corte di giustizia dell'Unione, il Mediatore non ha il potere di annullare o revisionare un atto che appare in contrasto con la Convenzione EDU, esso ha soltanto poteri di indagine e, qualora constatati l'esistenza di un caso di cattiva amministrazione, ne informa l'istituzione interessata che ha tre mesi di tempo per far pervenire al Mediatore le sue considerazioni. Analizzate queste ultime può decidere di chiudere l'indagine ovvero di prorogarla e, in seguito, prova ad esperire un tentativo di conciliazione volto a porre fine al caso di cattiva amministrazione e a soddisfare il denunciante. Se il tentativo fallisce, il Mediatore trasmette un rapporto al Parlamento con cui comunica i risultati dell'indagine condotta, il caso di cattiva di amministrazione e le sue raccomandazioni e informa, altresì, il denunciante. Detto rapporto, tuttavia, non ha efficacia giuridica vincolante per l'istituzione cui è indirizzato⁹¹⁵.

Con riferimento all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, atteso che la

⁹¹⁴ Questo aspetto sarà ulteriormente approfondito al paragrafo IV a).

⁹¹⁵ Al riguardo si rinvia a G. TESAURO, *Il Mediatore europeo*, in *Rivista internazionale di diritti dell'uomo*, 1992, p. 891 e ss.

Corte EDU ha ritenuto esigibile, ai fini del rispetto dell'art. 35 Convenzione EDU, l'esperimento del ricorso innanzi al difensore civico, allorché le decisioni da esso adottate siano costantemente applicate dalle autorità nazionali, appare necessario, per completezza, considerare sotto questo profilo anche la denuncia al Mediatore.

Riguardo alla tutela dei diritti fondamentali del denunciante, tuttavia, appare non essere soddisfacente, stante il fatto che il Mediatore non può vagliare potenziali violazioni dei diritti fondamentali derivanti da atti di diritto derivato dell'Unione o dall'esecuzione di questi a livelli nazionale. Parimenti, risultano esclusi gli atti di natura intergovernativa, quali quelli rientranti nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune. Ciò posto, appare ovvio che detto strumento non sarà da considerarsi tra quelli percorribili necessariamente prima di adire la Corte EDU. Il Mediatore, inoltre, non è titolare di un diritto di legittimazione attiva innanzi alla Corte di giustizia che non può essere adita da quest'ultimo in nessuna circostanza, quindi, la denuncia ad esso non appare neppure utile al fine di preservare le prerogative in capo alla Corte di giustizia in base all'art. 19 Trattato UE⁹¹⁶.

In seguito all'adesione, quindi, il Mediatore continuerà a rappresentare soltanto un ulteriore mezzo di tutela non giurisdizionale dei privati.

III. e) Il contenzioso in materia di personale

In ultimo, appare necessario soffermarsi, ancorché brevemente, sulle controversie relative alle condizioni e alle modalità dei rapporti d'impiego degli agenti dell'Unione. In forza di quanto disposto all'art. 270 Trattato FUE, la Corte di giustizia dell'UE è competente a pronunciarsi su qualsiasi controversia tra l'Unione e gli agenti della stessa. La competenza in materia di personale è stata devoluta al Tribunale della funzione pubblica, istituito con decisione dal Consiglio nel 2004⁹¹⁷. Il Tribunale, invece, esercita la funzione di giudice di secondo grado e la Corte di giustizia può essere chiamata a pronunciarsi esclusivamente nei casi di richiesta di riesame da parte del primo avvocato generale. Legittimati ad adire il Tribunale della funzione pubblica sono i funzionari e gli agenti dell'Unione, inclusi quelli della BCE, mentre sono esclusi gli agenti locali. Ai fini dell'art. 270 Trattato FUE, la nozione di «agente» è particolarmente ampia e include tutti coloro nei confronti dei quali si applica lo Statuto dei funzionari.

La procedura si articola in due fasi successive: la prima di natura amministrativa, prevede che il ricorrente si rivolga dapprima all'istituzione chiedendole di adottare una decisione o per formulare un richiamo contro l'atto o l'omissione lamentata. Nella seconda, invece, l'interessato può adire il Tribunale della funzione pubblica ricorrendo contro gli atti o le omissioni dell'istituzione, ovvero contro le decisioni implicite di rigetto, entro tre mesi dalla notifica della decisione con cui la decisione ha statuito sul reclamo o decorso il termine di quattro mesi previsti per la pronuncia dell'istituzione, se essa non si è pronunciata⁹¹⁸.

⁹¹⁶ Così, P. GRAGL, *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, Hart Publishing, 2013, pp. 221-222; T. LOCK, *EU accession to the ECHR: implications for judicial review in Strasbourg*, cit., p. 789.

⁹¹⁷ Consiglio, Decisione 2004/752/CE, 9 novembre 2004, in *G.U.U.E.* L 337/7.

⁹¹⁸ Per un ulteriore approfondimento si rinvia ancora a G. STROZZI, *Diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 310 e 374; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 275-279.

Sotto il profilo dell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, qualora un agente o un funzionario dell'Unione ritenga di aver subito una lesione di suoi diritti fondamentali nell'ambito del rapporto di impiego presso l'Unione, prima di adire la Corte EDU contro quest'ultima dovrà esperire preliminarmente il ricorso inanzi al Tribunale della funzione pubblica. Se insoddisfatto, dovrà impugnare la decisione emessa da questo inanzi al Tribunale e attendere la pronuncia dello stesso. Laddove il Tribunale accogliesse l'impugnazione, annullando la decisione e statuendo sulla controversia, il ricorrente, ancora insoddisfatto, potrebbe adire la Corte EDU. Diversamente, se il Tribunale decidesse di rinviare la causa al Tribunale della funzione pubblica affinché sia decisa da quest'ultimo, dovrà attendere la decisione definitiva dello stesso.

III. f) Il ricorso avverso violazioni derivanti dal diritto primario

I rimedi giurisdizionali previsti dall'ordinamento giuridico dell'Unione non ammettono al singolo di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione un ricorso avente ad oggetto una violazione dei suoi diritti fondamentali originatasi nell'ambito del diritto primario.

Nella prospettiva dell'adesione, atteso che dal Progetto d'Accordo risulta che detto ambito sarà oggetto del sindacato giurisdizionale della Corte EDU, occorre considerare come soddisfare, in tali casi, la clausola del previo esperimento delle vie di ricorso interne. Dall'analisi della prassi risulta esservi un orientamento piuttosto condiviso da parte delle Corti costituzionali degli Stati membri riguardo al fatto che il ricorrente che asserisce di aver subito una violazione di suoi diritti fondamentali derivante dal diritto primario dell'Unione, dovrebbe proporre un ricorso dinanzi alle Corti nazionali e, laddove previsto, adendo la Corte costituzionale⁹¹⁹.

Ciò posto, atteso che molte Corti costituzionali delle Parti contraenti della Convenzione EDU non possiedono sindacato giurisdizionale sulle disposizioni delle rispettive Costituzioni, si potrebbe azzardare un parallelo tra queste e la Corte di giustizia, che non possiede potere giurisdizionale sul diritto primario. La Corte EDU potrebbe trovarsi a pronunciarsi sulla compatibilità di disposizioni contenute nei Trattati con la Convenzione EDU senza che il ricorrente abbia esperito previamente alcun ricorso interno, come accade rispetto alle violazioni contestate entro le Costituzioni delle Parti contraenti⁹²⁰.

Con riferimento al diritto primario dell'Unione, la Corte di giustizia svolge una funzione nomofilattica di rilevanza fondamentale al fine di garantire l'uniforme interpretazione e

⁹¹⁹ Così, ad esempio, Conseil Constitutionnel Français, decisione 2004-496 DC, 10 giugno 2004; Corte costituzionale della Repubblica Ceca, Pl ÚS 19/08, *Lisabonská Smlouva I*, 26 novembre 2008; Corte costituzionale italiana, decisione 232/1989, *FRAGD*, 13 aprile 1989; Corte costituzionale polacca, K18/04, *Decisione sull'adesione della Polonia all'Unione europea*, Corte costituzionale tedesca, Casi 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08; 2 BvR 182/09, *Lissabon Urteil*, 30 settembre 2009; Tribunale costituzionale spagnolo, DTC 1/2004, *La constitucionalidad de los artículos 1-6, II-111 e II-112 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*,

⁹²⁰ Al riguardo si vedano le osservazioni di P. GRAGL, *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, Hart Publishing, 2013, pp. 219-221; T. LOCK, *EU accession to the ECHR: implications for judicial review in Strasbourg*, cit., p. 789.

applicazione, quindi, nell'ottica dell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, una pronuncia interpretativa della stessa riguardo alle disposizioni dei Trattati (o di altre fonti pari-ordinate) che il ricorrente ritiene violino i suoi diritti fondamentali apparirebbe preferibile.

III g) I ricorsi contro gli Stati membri dinanzi alla Corte EDU e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia

Una delle peculiarità dell'Unione europea, più volte sottolineata nel corso dello studio, attiene al rapporto di dipendenza reciproca che si instaura tra questa e i suoi Stati membri. Concretamente, ciò determina l'insorgere di situazioni complesse: gli atti da essa adottati, nella fase attuativa, implicano un coinvolgimento degli Stati membri diverso, in ragione dell'autonomia attuativa ad essi lasciata. Nel caso dei regolamenti, gli Stati membri hanno il dovere di darvi esecuzione senza alcun margine di discrezionalità attuativa, a meno che l'atto stesso non disponga l'adozione di provvedimenti legislativi o amministrativi attuativi. Parimenti, le disposizioni dei Trattati istitutivi possono talvolta essere direttamente efficaci all'interno degli ordinamenti degli Stati membri. Le direttive, invece, richiedono usualmente l'adozione di disposizioni legislative necessarie al perseguimento dell'obiettivo che l'atto si pone, con un margine di discrezionalità attuativa variabile. Le disposizioni legislative adottate sono poi eseguite materialmente dalle autorità nazionali. Le decisioni, infine, sia a portata generale che individuale, vincolano lo Stato o gli Stati membri destinatari al rispetto di un certo comportamento, quindi, alla puntuale esecuzione entro il proprio ordinamento seguendo le indicazioni indicate.

In seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, per quanto disposto nel Progetto d'Accordo, laddove un singolo riterrà che uno Stato membro abbia violato i suoi diritti fondamentali nel dare attuazione al diritto dell'Unione, potrà adire la Corte EDU soltanto dopo aver esperito le vie di ricorso previste nell'ordinamento dello Stato membro a cui si ritiene imputabile la violazione contestata. Come stabilito dalla Corte di giustizia nella citata sentenza *UPA*, infatti, il ricorso dinanzi alla Corte interna rappresenta per altro l'unica via percorribile dal singolo per reagire alla violazione che ritiene di aver subito.

Nel corso del procedimento interno, in forza di quanto disposto dall'art. 267 Trattato FUE, il giudice nazionale investito del ricorso può sollevare una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia riguardo: *i)* all'interpretazione dei Trattati; *ii)* all'interpretazione e alla validità di atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione⁹²¹.

⁹²¹ Riguardo al rinvio pregiudiziale la dottrina è amplissima, tra i molti, si rinvia a: A. ADINOLFI, *L'accertamento in via pregiudiziale della validità di atti comunitari*, Giuffrè Editore, Milano, 1997; D.W.K. ANDERSON, M. DEMETRIO, *References to the European Court*, London, 2002; E. D'ALESSANDRO, *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia*, Giappichelli, Torino, 2012; P. MARIANI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze pregiudiziali interpretative della Corte di giustizia: interessi generali e tutela dei singoli*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2007, p. 633 e ss.; B. NASCIMBENE, *Il giudice nazionale e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, p. 1675; G. RAITI, *La collaborazione giudiziaria nell'esperienza del rinvio pregiudiziale comunitario*, Giuffrè Editore, Milano, 2003; A. SANTA MARIA, *Il rinvio pregiudiziale nella nuova disciplina a seguito del Trattato di Nizza*, in *Il Diritto del commercio internazionale*, 2003, p. 367 e ss.; C. SCHEPISI, *Rinvio*

Nell'ottica dell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, è emersa la necessità di definire se il rinvio pregiudiziale, strumento essenziale per garantire il controllo accentrato di validità degli atti di diritto dell'Unione, possa essere incluso tra i ricorsi esigibili dalla Corte EDU al fine di soddisfare le condizioni di cui all'art. 35 Convenzione EDU.

Considerando che dei caratteri del rinvio pregiudiziale si è già discusso incidentalmente nel corso del Capitolo III, analizzando il meccanismo del *preliminary reference*⁹²², di seguito appare sufficiente considerare soltanto gli elementi che fanno propendere per l'esclusione dello stesso dal novero dei mezzi di ricorso interni rientranti nel campo d'applicazione del richiamato art. 35 Convenzione EDU. Al proposito, in primo luogo, rileva la circostanza per cui la proposizione di una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia non rientra nella disponibilità del ricorrente, il quale, è legittimato soltanto a sollevare la necessità di richiedere una pronuncia pregiudiziale (interpretativa o di validità) alla Corte di giustizia che, tuttavia, non vincola in alcun modo il giudice interno⁹²³. Soltanto il giudice nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale è tenuto a rivolgere il ricorso alla Corte di giustizia. Tuttavia, anche in quest'ultima circostanza, con le già richiamate decisioni sui casi *Cilfit*⁹²⁴ e *Foto-Frost*⁹²⁵, la Corte di giustizia ha individuato numerose eccezioni in relazione all'obbligo in tal senso incombente sul giudice interno di ultimo grado.

In secondo luogo, occorre altresì considerare gli effetti delle pronunce rese dalla Corte di giustizia a titolo pregiudiziale. Per quanto attiene alle pronunce pregiudiziali interpretative, si è detto che l'interpretazione resa con esse va ad integrare il contenuto della disposizione dell'Unione e condiziona la sua applicazione da parte di ogni giudice interno⁹²⁶. Diversamente, con la pronuncia pregiudiziale di validità (che, si ricorda, non può avere ad oggetto disposizioni di diritto primario, né decisioni individuali, qualora il destinatario abbia lasciato scadere i termini per l'impugnazione) la Corte di giustizia può disporre l'annullamento dell'atto in questione. Il rinvio pregiudiziale di validità, dunque, completa il sistema di tutela giurisdizionale per quanto concerne i singoli inabilitati a introdurre un ricorso per annullamento dinanzi alla Corte di giustizia. Tuttavia, trattandosi di un ricorso indiretto, che viene sollevato dal giudice interno, per sua iniziativa, non può ritenersi un mezzo di ricorso esigibile ai fini del ricorso dinanzi alla Corte EDU contro l'Unione.

Per quanto sino ad ora esposto, si ritiene di dover escludere il rinvio

pregiudiziale obbligatorio ed effettività della tutela giurisdizionale, Trieste, 2003. Evidenzia l'importanza del rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo tra la Corte di giustizia e le Corti interne: O. PORCHIA, *La dinamica dei rapporti tra norme interne e dell'Unione nel dialogo tra giudici nazionali e Corte di giustizia*, in 8 *Studi sull'integrazione europea*, 1/2013, pp. 71-100.

⁹²² Si veda al riguardo il paragrafo VIII del Capitolo III.

⁹²³ Così, ad esempio, Corte di giustizia dell'UE, Causa 126/80, *Salonia*, 16 giugno 1981, in *Racc.* p. 1563; Causa C-283/81, *Cilfit*, 6 ottobre 1982, in *Racc.* p. 3415; Causa C-296 PPU, *Santestaban Goicoechea*, 12 agosto 2008, in *Racc.* p. I-6307.

⁹²⁴ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-283/81, *Cilfit*, 6 ottobre 1982, in *Racc.* p. 3415

⁹²⁵ Corte di giustizia dell'UE, Causa 314/85, *Foto Frost*, 22 ottobre 1987, in *Racc.* p. 04199.

⁹²⁶ L'effetto della sentenza pregiudiziale della Corte di giustizia, tuttavia, si discosta dal principio richiamato poiché i giudici nazionali diversi da quelli che hanno instaurato il ricorso pregiudiziale, pur essendo vincolati all'interpretazione resa dalla Corte di giustizia, mantengono la disponibilità di introdurre a loro volta un ricorso pregiudiziale avente ad oggetto anche la medesima questione già definita in analoga fattispecie.

pregiudiziale dai mezzi di ricorso da esperire necessariamente prima di adire la Corte EDU contro uno Stato membro dell'Unione⁹²⁷. La stessa Corte di giustizia, nel richiamato documento di riflessione, ha ammesso che sarebbe difficile considerare l'esperimento di tale mezzo di ricorso una condizione preliminare necessaria per l'instaurazione di un procedimento davanti alla Corte EDU, atteso che «non è certo che alla Corte di giustizia venga effettuato un rinvio pregiudiziale in tutti i casi in cui potrebbe essere messa in discussione la conformità ai diritti fondamentali di un'azione dell'Unione»⁹²⁸.

L'analisi della giurisprudenza della Corte EDU sembra suffragare l'orientamento ivi sostenuto che depone a sfavore dell'esigenza di esperire il rinvio pregiudiziale. Investita di ricorsi aventi ad oggetto la pretesa violazione dell'art. 6 Convenzione EDU in ragione del rifiuto da parte del giudice nazionale di rinviare alla Corte di giustizia, la Corte EDU tende a negare l'esistenza della suddetta violazione, anche nel caso in cui a rifiutare di rinviare alla Corte di giustizia sia il giudice nazionale di ultima istanza⁹²⁹. Soltanto al verificarsi di particolari circostanze, quali, segnatamente, il rifiuto arbitrario del giudice nazionale di agire in tal senso, può constare l'esistenza di una lesione dei diritti del ricorrente. Tuttavia, è significativo ricordare il rifiuto del giudice nazionale ad adire la Corte di giustizia con rinvio pregiudiziale può determinare l'inapplicabilità della dottrina della c.d. protezione equivalente⁹³⁰.

Nella prospettiva dell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, rispetto al previo esaurimento delle vie di ricorso interne, dovrebbe ritenersi sufficiente la mera sottoposizione al giudice *a quo* della questione della compatibilità dell'atto di diritto dell'Unione in questione con i diritti fondamentali del ricorrente, affinché questi sia messo nelle condizioni di valutare l'opportunità di adire al riguardo la Corte di giustizia, indipendentemente dall'effettivo esperimento del rinvio pregiudiziale⁹³¹. Detta soluzione, per altro, è stata sostenuta dal Parlamento europeo⁹³² e dal Consiglio, il

⁹²⁷ Escludono l'esigibilità del rinvio pregiudiziale ai fini del ricorso dinanzi alla Corte EDU: T. LOCK, *EU accession to the ECHR: implications for judicial review in Strasbourg*, cit., p. 792; ID., *Walking on a tightrope: the Draft ECHR Accession Agreement and the autonomy of the EU Legal Order*, in 48, *Common Market Law Review*, 2011, pp.1025-1054, spec. p. 1046; P. GRAGL, *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, cit., pp. 222-230; O. DE SCHUTTER, *L'adhésion de l'Union Européenne à la Convention européenne des droits de l'homme: feuille de route de la négociation*, in 83 *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2010, pp. 535-571.

⁹²⁸ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *Documento di riflessione della Corte di giustizia dell'Unione europea su taluni aspetti dell'adesione dell'unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali*, cit., paragrafo 10.

⁹²⁹ Così, da ultimo, Corte EDU, *Ullens de Schooten e Rezabek c. Belgio*, ricorsi n. 3989/07 e 38353/07, 20 settembre 2011. In commento si vedano A. ROVAGNATI, *Mancato rinvio pregiudiziale di questioni interpretative concernenti il diritto euro-unitario e diritto a un giusto processo ex. Art. 6 CEDU. Brevi considerazioni a margine della decisione Ullens De Schooten e Rezabek c. Belgi*, in *Rivista AIC* 1/2012; A. RUGGERI, *Rinvio pregiudiziale mancato e (im)possibile violazione della CEDU (a margine del caso Ullens de Schooten e Rezabek c. Belgio)*, 3 novembre 2011, in www.forumcostituzionale.it [ultima consultazione 05/02/2014].

⁹³⁰ Cfr. Corte EDU, *Michaud c. Francia*, ricorso 12323/11, 6 dicembre 2012.

⁹³¹ Così T. LOCK, *EU accession to the ECHR: implications for judicial review in Strasbourg*, cit., p. 792.

⁹³² Parlamento europeo, *Risoluzione del 19 maggio 2010 sugli aspetti istituzionali dell'adesione dell'UE alla CEDU* (2009/2241(INI), in *G.U.U.E.* C 161E, paragrafo 7. In questo senso si veda anche

quale, a sostegno di questa impostazione, ha osservato che la Corte EDU ha finora ritenuto ammissibili i ricorsi presentati per violazione dell'art. 6 Convenzione EDU in relazione alla mancata proposizione del rinvio pregiudiziale da parte di giudici di ultima istanza, ritenendo al riguardo sufficiente che la questione della compatibilità dell'atto di diritto dell'Unione con i diritti fondamentali fosse stata sollevata dinanzi al giudice nazionale e che fosse stata evidenziata l'opportunità di rivolgersi alla Corte di giustizia anche mediante suggerimento informale⁹³³.

Tuttavia, al fine di preservare il monopolio della Corte di giustizia riguardo all'interpretazione del diritto dell'Unione e sulla validità degli atti di diritto derivato, la previa pronuncia della stessa rispetto alla Corte EDU sarebbe opportuna. In determinati casi, quali quelli relativi a atti di diritto derivato che non lasciano alcun margine di discrezionalità attuativa agli Stati membri, il rinvio pregiudiziale appare essere l'unico strumento che permetterebbe alla Corte di giustizia di pronunciarsi prima della Corte EDU. Si pensi ad esempio a fattispecie analoghe a quelle che hanno dato luogo alla giurisprudenza *Bosphorus*.

La previa pronuncia della Corte di giustizia, inoltre, potrebbe talvolta evitare l'instaurazione di un successivo ricorso alla Corte EDU da parte del ricorrente e, spesso, la pronuncia di una decisione a carico dello Stato membro (e/o dell'Unione) da parte della Corte EDU. La Corte di giustizia, salvo rare eccezioni, cerca di rendere un'interpretazione del diritto dell'Unione compatibile, non solo con i diritti fondamentali garantiti nella Convenzione EDU, ma, altresì, in linea con l'interpretazione degli stessi resa dalla Corte EDU. A sostegno di tale osservazione, si ricordino i casi in cui la Corte EDU ha riscontrato una violazione della Convenzione EDU in capo allo Stato membro derivante dall'applicazione del diritto dell'Unione, senza che il giudice nazionale avesse previamente richiesto alla Corte di giustizia di pronunciarsi circa l'atto in questione. Così, ad esempio, nel più volte citato caso *M.S.S.*, in cui la Corte EDU ha indicato allo Stato convenuto l'interpretazione del regolamento in questione che gli avrebbe evitato di incorrere nella violazione della Convenzione EDU. Se il giudice belga avesse adito in via pregiudiziale la Corte di giustizia (come effettivamente fatto dal giudice inglese nel successivo caso *N.S.*), forse, avrebbe potuto disporre dell'interpretazione del regolamento CE compatibile con la Convenzione EDU che avrebbe evitato la pronuncia a carico del Belgio da parte della Corte EDU.

Al riguardo, è opportuno ricordare che nella Nota esplicativa, con riferimento alla partecipazione dell'Unione in qualità di co-convenuto dinanzi alla Corte EDU, si legge che tale partecipazione avverrà raramente⁹³⁴. Come si vedrà nel corso del paragrafo successivo, in casi relativi a fattispecie analoghe a quella ivi ricordata, la partecipazione dell'Unione a titolo di co-convenuto potrebbe non essere prevista⁹³⁵. Al fine di evitare allo Stato membro di incorrere in una condanna da parte della Corte EDU, quindi, il

Consiglio d'Europa, 6th Working Meeting of the CDDH Informal Working Group on the Accession to the European Union to the European Convention on Human Rights (CDDH-EU) with the European Commission, (CDDH-EU(2010)05 (n.20)).

⁹³³ Consiglio, *Decisione che autorizza la Commissione a negoziare l'accordo d'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, (10817/10 Restreint EU), 8 giugno 2010. Sul punto si veda altresì l'opinione del Council Legal Service dell'11 maggio 2010, doc. 9693/10.

⁹³⁴ Cfr. paragrafo 50, Nota esplicativa, *cit.*

⁹³⁵ Si veda il paragrafo III *h*).

giudice nazionale, investito di un ricorso in cui rileva la compatibilità di un atto dell'Unione con i diritti fondamentali, se emergono dubbi di conformità con la Convenzione EDU, avrà tutto l'interesse ad adire la Corte di giustizia con un rinvio pregiudiziale.

Parimenti, atteso che alcune disposizioni dei Trattati godono di diretta applicabilità entro gli ordinamenti degli Stati membri e sono idonee ad incidere direttamente sulla posizione giuridica dei singoli, la pronuncia interpretativa della Corte di giustizia resa in sede pregiudiziale può dimostrarsi e, in effetti, si è dimostrata determinante al fine di contemperare le esigenze connesse al perseguimento degli obiettivi definiti nei Trattati con il rispetto dei diritti fondamentali. Al proposito appare significativo ricordare l'orientamento espresso dalla Corte di giustizia nelle decisioni *Omega*⁹³⁶ e *Schmidberger*⁹³⁷. Con esse, la Corte di giustizia ha chiarito che la tutela dei diritti fondamentali rappresenta un legittimo interesse che giustifica, in linea di principio, una limitazione degli obblighi imposti dal diritto dell'Unione, ancorché derivanti da una libertà fondamentale garantita dal Trattato, come la libera circolazione delle merci o della libera prestazione dei servizi⁹³⁸. Essa, inoltre, stabiliva che l'esercizio dei diritti fondamentali in questione, quando rientra nell'ambito d'applicazione del Trattato, deve essere conciliato con le esigenze relative ai diritti tutelati dal Trattato stesso, oltre che essere conforme al principio di proporzionalità. In circostanze analoghe a quelle concernenti i casi richiamati, dopo che l'Unione avrà aderito alla Convenzione EDU, una previa pronuncia della Corte di giustizia si dimostrerebbe utile, non solo al fine di proteggere i diritti fondamentali, ma anche e, forse, soprattutto, per assicurare la corretta e uniforme interpretazione e applicazione del diritto dell'Unione.

Come si è visto nel corso dell'analisi del Progetto d'Accordo, i negoziatori al fine di permettere alla Corte di giustizia di pronunciarsi prima della Corte EDU hanno introdotto il meccanismo del *preliminary reference*. Rispetto ad esso, tuttavia, sono emersi diversi elementi di criticità che lasciano dubbi concreti in ordine alla compatibilità dello stesso con i Trattati e circa la sua effettiva utilità al fine di proteggere l'autonomia dell'Unione⁹³⁹. Alla luce di tali considerazioni, pertanto, in vista dell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, apparirebbe opportuno individuare, nell'ambito del rapporto tra Stati membri ed Unione, strumenti idonei a spingere i giudici nazionali di ultima istanza ad interpretare l'obbligo di rinvio previsto dall'art. 267, comma 3, Trattato FUE in modo più rigoroso, in relazione alle fattispecie in cui emerga la questione della compatibilità di un atto di diritto dell'Unione con i diritti fondamentali⁹⁴⁰. Al riguardo, autorevole dottrina⁹⁴¹ ha suggerito l'adozione di una

⁹³⁶ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-36/02, *Omega*, 14 ottobre 2004, in *Racc.* p. I-9609.

⁹³⁷ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-112/00, *Schmidberger*, 12 giugno 2003, in *Racc.* p. I-5659.

⁹³⁸ Al riguardo si vedano le considerazioni svolte al Capitolo II, paragrafo II.

⁹³⁹ Sul punto si vedano i rilievi di cui al Capitolo III, paragrafo VIII.

⁹⁴⁰ Consiglio, *Decisione che autorizza la Commissione a negoziare l'accordo d'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, (10817/10 Restreint EU), 8 giugno 2010. Sul punto si veda altresì l'opinione del Council Legal Service dell'11 maggio 2010, doc. 9693/10.

⁹⁴¹ Così, J.P. JACQUÉ, *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, in 48 *Common Market Law Review*, 2011, pp. 995-1023, spec. p. 1019.

modifica ai Trattati volta a rendere il rinvio pregiudiziale vincolante, mentre, il Consiglio si è espresso in favore all'adozione di disposizioni di *soft law* che, per l'appunto, inducano i giudici interni di ultima istanza a rinviare alla Corte di giustizia nei casi in cui emergano dubbi in ordine alla compatibilità dell'atto di diritto dell'Unione in questione con la Convenzione EDU.

III. h) Osservazioni conclusive

Nel corso di questa parte del Capitolo, si è proceduto con una preliminare analisi dei mezzi di ricorso disposti entro l'ordinamento giuridico dell'Unione, al fine di comprendere se essi possano essere considerati idonei a soddisfare, sia la condizione di ricevibilità del previo esperimento dei ricorsi interni, sia il requisito del previo pronunciamento della Corte di giustizia rispetto alla Corte EDU.

A tal scopo, in primo luogo, si è considerato il dettato dell'art. 35 Convenzione EDU, come interpretato dalla Corte EDU, e si sono vagliati i mezzi esperibili dal singolo in base ad esso. Il risultato cui si perviene dimostra che non tutti i ricorsi azionabili dal singolo nel sistema giurisdizionale dell'Unione potranno rientrare nel novero di quelli contemplati dall'art. 35 Convenzione EDU. Tra questi ultimi vanno di certo ricompresi: i ricorsi per annullamento avverso gli atti destinati al ricorrente e, definendosi la nozione di atto regolamentare (probabilmente) anche i ricorsi per annullamento avverso detta tipologia di atti, se direttamente riguardanti il ricorrente. Lo stesso dicasi per gli atti delle istituzioni con cui vengono adottate misure sanzionatorie nei confronti del singolo. Il mancato esperimento del ricorso per annullamento avverso gli atti che riguardano il ricorrente direttamente e individualmente, invece, potrebbe non essere considerato motivo di rigetto dinanzi alla Corte EDU, tuttavia, si ritiene esigibile detto ricorso in relazione a quelle tipologie di atti per i quali la Corte di giustizia ha già accertato l'impugnabilità da parte del singolo. Inoltre, al fine di assicurare il previo pronunciamento della Corte di giustizia, si ritiene quanto meno opportuno, il tentativo da parte del singolo di instaurare detta procedura prima di adire la Corte EDU.

Parimenti, si ritiene che dovrebbe rientrare tra i mezzi di ricorso da esperire prima di adire la Corte EDU, il ricorso in carenza, con riferimento, però, ai soli casi di omissione di atti di cui il ricorrente sarebbe il destinatario, in base ai Trattati. Infine, nei casi in materia di personale, prima di ricorrere alla Corte EDU, occorrerà adire il Tribunale per la funzione pubblica.

Prima di giungere a conclusioni definitive riguardo all'effettiva necessità di esperire tali mezzi, occorre però considerare anche il disposto del Progetto d'Accordo. Come si è visto nel corso dell'analisi, esso prescrive che il soggetto destinatario del ricorso dinanzi alla Corte EDU dovrà essere l'esecutore materiale della condotta lesiva (o, nel caso delle omissioni, il soggetto che non ha agito), a prescindere dal fatto che tale condotta o omissione derivi dall'applicazione o esecuzione del diritto dell'Unione.

Posto che la gran parte del diritto dell'Unione necessita di atti o di misure attuative da parte degli Stati membri, combinando il dettato della clausola di attribuzione con i mezzi di ricorso dell'ordinamento dell'Unione il cui esperimento si ritiene esigibile ai fini del ricorso innanzi alla Corte EDU, risulta che i casi in cui il singolo dovrà esperire tali mezzi saranno piuttosto limitati. Segnatamente, tra quelli annoverati, rimarrebbero: *i*) i ricorsi per annullamento contro atti destinati al singolo che

non necessitano di misure d'esecuzione statali; *ii*) i ricorsi per annullamento avverso gli atti che riguardano il singolo direttamente e individualmente, rispetto ai quali esista una consolidata giurisprudenza che identifica le categorie di soggetti legittimati ad agire; *iii*) i ricorsi per annullamento contro atti regolamentari che non necessitano di misure d'esecuzione statali e che riguardano direttamente il soggetto; *iii*) i ricorsi in carenza avverso l'omissione di atti destinati al singolo; *iv*) il contenzioso in materia di personale. In tutti gli altri casi, invece, essendovi un intervento a livello statale, le vie da esperire prima di adire la Corte EDU saranno quelle previste nell'ordinamento dello Stato cui va attribuita la condotta lesiva contestata.

In conclusione, da questa prima analisi emerge che, nell'intento di assicurare l'autonomia del diritto dell'Unione, la clausola d'attribuzione inserita nel Progetto d'Accordo, creerà uno scenario in cui il previo pronunciamento della Corte di giustizia dovrà essere assicurato principalmente dal rinvio pregiudiziale, ovvero, dall'azione del giudice nazionale, il cui ruolo di «giudice dell'Unione europea» sarà notevolmente potenziato per effetto dell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU. Lo strumento del rinvio pregiudiziale, attualmente, rappresenta il mezzo principale per soddisfare il disposto dell'art. 19 Trattato UE, assicurando alla Corte di giustizia di potersi pronunciare, segnatamente, sul riparto di competenze tra Unione e Stati membri. Tuttavia, nei casi in cui risulta necessario adire la Corte di giustizia, è indispensabile che essa venga effettivamente coinvolta, al fine di permetterle di pronunciarsi previamente alla Corte EDU, assicurando, così, che il controllo apprestato da quest'ultima rimanga un controllo di natura realmente sussidiaria.

IV. L'applicazione del modello di ricorso individuale definito dal Progetto d'Accordo d'adesione e i suoi effetti

Considerato il sistema giurisdizionale previsto in seno all'Unione e la clausola generale d'attribuzione contenuta nel Progetto d'Accordo d'adesione, potrà accadere che la Corte EDU si trovi investita di un ricorso riguardante il diritto dell'Unione senza che la Corte di giustizia abbia avuto modo di pronunciarsi precedentemente al riguardo. Al fine di adattare il sistema dei ricorsi individuali previsto dalla Convenzione EDU alle peculiarità dell'Unione, il Progetto d'Accordo prevede l'introduzione della partecipazione a titolo di co-convenuto da parte degli Stati membri, nei ricorsi azionati contro l'Unione e, viceversa, di quest'ultima, nei ricorsi azionati contro gli Stati membri, riguardanti il diritto dell'Unione. Con esso, i negoziatori intendono, sia andare incontro alle esigenze del ricorrente individuale, sia l'autonomia del diritto dell'Unione, evitando alla Corte EDU di statuire in ordine al riparto di competenze tra Stati membri e Unione.

A questo punto dell'analisi conviene, quindi, provare a testare il sistema dei ricorsi individuali, al fine di valutarne la compatibilità con il diritto dell'Unione e gli effetti che esso produrrà nella tutela giurisdizionale del singolo.

IV. a) I ricorsi contro l'Unione europea e la partecipazione degli Stati membri come co-convenuti

La prima e più evidente conseguenza prodotta dall'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU sarà la possibilità di adire direttamente la Corte EDU contro l'Unione. In base all'art. 1, paragrafo 3, del Progetto d'Accordo, l'Unione sarà chiamata a rispondere dinanzi alla Corte EDU per gli atti, le misure o le omissioni delle sue istituzioni, organi, uffici, agenzie, persone agenti per suo conto. In tali casi, l'Unione potrà richiedere agli Stati membri dell'Unione di unirsi al procedimento in qualità di co-convenuti se, rispetto alla violazione contestata, «*it appears that such allegation calls into question the compatibility with the rights at issue defined in the Convention or in the protocols to which the European Union has acceded of a provision of the Treaty on European Union, the Treaty on the Functioning of the European Union or any other provision having the same legal value pursuant to those instruments, notably where that violation could have been avoided only by disregarding an obligation under those instruments*».

Il primo scenario che si profila concerne le attività esercitate autonomamente dall'Unione, senza il coinvolgimento degli Stati membri. La Corte EDU, sino ad ora, ha dichiarato irricevibili i ricorsi concernenti tali fattispecie azionati dinanzi ad essa contro gli Stati membri dell'Unione, escludendo la responsabilità degli stessi per tali fatti. Così, ad esempio, nel ricordato caso *Connolly*⁹⁴², la Corte EDU aveva dichiarato irricevibile il ricorso concernente la lamentata violazione dell'art. 6 Convenzione EDU, derivante dal rigetto della richiesta di presentare osservazioni scritte alle Conclusioni dell'avvocato generale nell'ambito di una vertenza per motivi di lavoro. Il ricorso, indirizzato contro gli allora quindici Stati membri della Comunità europea che, invece, non avevano alcuna responsabilità al riguardo, era stato rigettato. Gli aspetti procedurali dei ricorsi azionati dinanzi alla Corte di giustizia sono disciplinata dal Regolamento della stessa, quindi, la responsabile della violazione contestata sarebbe stata la Comunità, rispetto alla quale la Corte EDU non aveva giurisdizione *ratione personae*.

In seguito all'adesione, invece, i ricorsi riguardanti fattispecie analoghe a quella ricordata, potranno essere indirizzati direttamente contro l'Unione, previo l'esperimento delle vie di ricorso interne e, in tali circostanze, l'intervento degli Stati membri in qualità di co-convenuti non appare necessario⁹⁴³.

In questo primo scenario, inoltre, dovrebbero andare a collocarsi anche i casi riguardanti le violazioni della Convenzione EDU derivanti da atti regolamentari che non prevedono alcun successivo intervento di esecuzione a livello nazionale, riguardanti direttamente il singolo. Ugualmente, anche gli atti che riguardano direttamente e individualmente il singolo dovrebbero essere oggetto di ricorso diretto contro l'Unione e, tra essi, si dovrebbe collocare anche quella categoria residuale di atti che, in ragione delle loro caratteristiche, non può essere impugnata per annullamento dal ricorrente

⁹⁴² Corte EDU, *Connolly c. 15 Stati membri dell'UE*, ricorso 73274/01, 9 dicembre 2008. Ugualmente, nei casi: *Boivin, cit.*, *Kokkelvisserij, cit.* e *Biret, cit.*, per la parte concernente il ricorso dinanzi alla Corte di giustizia dell'UE.

⁹⁴³ Sul punto si veda T. LOCK, *Walking on a Tightrope: The Draft ECHR Accession Agreement and the Autonomy of the EU Legal Order*, in 48 *Common Market Law Review*, 2011, pp. 1025-1054; ID., *End of an epic? The draft agreement on the EU's accession to the ECHR*, in *Yearbook of European Law*, 2012, pp. 162-197.

prima di adire la Corte EDU⁹⁴⁴. In detti casi la partecipazione degli Stati membri a titolo di co-convenuti sembra da escludersi, a meno che, in tali sedi non si tenti di contestare, incidentalmente, una violazione dell'art. 6 Convenzione EDU derivante dall'impossibilità di accedere al giudice dell'Unione.

Il secondo scenario che si delinea riguarda, per l'appunto, riguarda, invece, le violazioni derivanti dal diritto primario, ad esempio, dai Trattati. In simili circostanze, la Corte EDU ha già avuto modo di esercitare la sua giurisdizione, imputando le condotte lesive contestate agli Stati membri. Nella sentenza resa sul caso *Matthews*⁹⁴⁵, essa aveva stabilito che gli Stati sono vincolati al rispetto della Convenzione EDU anche quando concludono accordi internazionali, il cui contenuto, da essi liberamente definito, rientra nella sua competenza *ratione materiae*. In seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, tuttavia, in base alla clausola d'attribuzione, i ricorsi per fattispecie concernenti il diritto primario andranno azionati direttamente contro l'Unione, mentre, gli Stati membri dovrebbero unirsi al procedimento in qualità di co-convenuti. Tale situazione, a una prima analisi, non appare particolarmente problematica: la Corte EDU dovrebbe accogliere senza obiezioni la richiesta di attivazione della partecipazione di co-convenuto, atteso che il Progetto d'Accordo, nel definire le condizioni per l'attivazione dello stesso, si ispira alla giurisprudenza *Matthews*. Gli Stati membri, per proprio conto, avranno tutto l'interesse a partecipare al procedimento e, eventualmente, ad essere dichiarati congiuntamente responsabili all'Unione per la violazione accertata in quanto i profili di incompatibilità riscontrati nel diritto primario attengono direttamente al riparto di competenze e, quindi, alle loro prerogative sovrane⁹⁴⁶.

Sotto il profilo del ricorrente, invece, appare meno chiara la questione del previo esperimento delle vie di ricorso interne. Nel paragrafo precedente è emerso che nell'ambito del sistema giurisdizionale dell'Unione, poiché il diritto primario può essere oggetto soltanto di interpretazione da parte della Corte di giustizia, non vi sono rimedi giurisdizionali esperibili al fine di contestare le violazioni derivanti da esso. Diverse Corti costituzionali degli Stati membri ritengono che qualora un ricorrente lamenti di aver subito una violazione di suoi diritti fondamentali derivante dal diritto primario dell'Unione, dovrebbe proporre un ricorso dinanzi alle Corti nazionali⁹⁴⁷. Nell'ottica dell'adesione, tuttavia, il previo esperimento dei ricorsi degli ordinamenti nazionali per adire la Corte EDU non appare più esigibile. Considerato il disposto della clausola d'attribuzione, il ricorso dovrà essere azionato contro l'Unione, dunque, non si potrà esigere dal ricorrente l'esperimento delle vie di ricorso dell'ordinamento nazionale. In altre parole, non si potrebbe richiedere a un ricorrente di esperire le vie di ricorso di un ordinamento diverso da quello della Parte a cui egli indirizzerà il ricorso. Nei casi concernenti il diritto primario, attesa la possibilità di unirsi in qualità di co-convenuti degli Stati membri, si ritiene che un ricorrente potrà adire direttamente la Corte EDU

⁹⁴⁴ Cfr. T. LOCK, *End of an epic?*, *cit.*

⁹⁴⁵ Corte EDU (GC), *Matthews c. Regno Unito*, ricorso 24833/94, 18 febbraio 1999.

⁹⁴⁶ Una delle disposizioni di diritto primario che potrà verosimilmente essere oggetto di ricorso inanzi alla Corte EDU dopo l'adesione sarà l'art. 263, comma 4, Trattato FUE.

⁹⁴⁷ Al riguardo si vedano P. GRAGL, *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, Hart Publishing, 2013, pp. 219-221; C. TOMUSHAT, *Lisbon-Terminal of the European Integration Process? The Judgement of the German Constitutional Court of 30 June 2009*, in 70 *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2010, p. 251 e ss., spec. p. 280.

contro l'Unione, senza incorrere nel rischio di vedere il proprio ricorso rigettato. In tali circostanze, tuttavia, sarà preclusa alla Corte di giustizia la possibilità di pronunciarsi a titolo interpretativo sulle disposizioni controverse, prima della Corte EDU. In base al Progetto d'Accordo, il meccanismo del *preliminary reference* potrà essere attivato soltanto nei casi in cui l'Unione siederà a titolo di co-convenuto⁹⁴⁸.

Il terzo, e ultimo, scenario attiene, invece, ai casi concernenti lamentate violazioni della Convenzione EDU derivanti dalle omissioni. Nel caso la lesione derivasse dall'omissione di un atto destinato al singolo, la partecipazione degli Stati membri al procedimento potrebbe non risultare necessaria nei casi in cui i Trattati contengano precise disposizioni in merito.

Diversamente, per i casi concernenti l'inerzia legislativa, attesa la stretta attinenza con il riparto di competenze tra Stati membri ed Unione, si ritiene necessaria la partecipazione in qualità di co-convenuti degli Stati membri⁹⁴⁹. Al riguardo, tuttavia, è stata notata che il Progetto d'Accordo, pur ammettendo questa possibilità, disciplina le condizioni di attivazione del co-convenuto in un senso che, talvolta, potrebbe avere l'effetto di escludere la possibilità di attivare lo stesso nei casi di omissione⁹⁵⁰. Il Progetto, infatti, presume l'esistenza di un'incompatibilità tra una disposizione dei Trattati con la Convenzione EDU, mentre, l'omissione che determina una lesione della Convenzione EDU potrebbe derivare proprio dall'assenza di una disposizione dei Trattati. Sotto il profilo delle omissioni si rende necessaria l'adozione di un'ulteriore precisazione da parte dei negoziatori posto che la Nota esplicativa indica esplicitamente che le condizioni stabilite per l'attivazione del co-convenuto devono essere rispettate anche nei casi di omissioni⁹⁵¹.

⁹⁴⁸ Cfr. art 1, paragrafo 5, Progetto d'Accordo.

⁹⁴⁹ Si pensi, a titolo d'esempio, alla materia del diritto ambientale. La Corte EDU ricava da un'interpretazione estensiva dell'art. 8 Convenzione EDU il diritto a un ambiente salubre che determina in capo allo Stato un obbligo positivo del diritto in questione. Esso si manifesta nella necessità di adottare un quadro legislativo e amministrativo volto a prevenire efficacemente i danni all'ambiente e alla salute e a regolamentare adeguatamente ogni attività, pubblica o privata, nella quale tali diritti possano venire in rilievo. Nell'ambito del diritto dell'Unione, in forza di quanto disposto all'art. 192 Trattato FUE, la materia ambientale rientra tra le materie di competenza concorrente tra Stati membri e Unione. Di conseguenza, gli Stati membri, in base all'art. 2, comma 2, Trattato FUE, possono esercitare la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Il Protocollo 25 allegato ai Trattati, inoltre, dispone che l'Unione quando agisce in un settore a competenza concorrente, il campo di applicazione di questo esercizio di competenza copre unicamente gli elementi disciplinati dall'atto dell'Unione. L'art. 193 Trattato FUE precisa inoltre che, i provvedimenti adottati dall'Unione in base all'art. 192 Trattato FUE, non impediscono allo Stato membro di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore. In questa materia, quindi, potrebbe essere concretamente molto difficile definire chi, tra Stato membro e Unione, ha la competenza per agire e, quindi, nell'inerzia ha causato la lesione della Convenzione EDU. Al riguardo si veda T. LOCK, *Accession of the EU to the ECHR: Who Would Be Responsible in Strasbourg?*, in D. ASHIAGBOR, N. COUNTOURIS, I. LIANOS (Eds.), *The European Union after the Treaty of Lisbon*, 2012, CUP, Cambridge, 2012, pp. 109-135. Per uno studio recente in materia di diritto ambientale in chiave europea e internazionalistica si rinvia a F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2012.

⁹⁵⁰ Così P. GRAGL, *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, Hart Publishing, 2013, pp. 219-22

⁹⁵¹ Cfr. paragrafo 47 della Nota esplicativa.

IV. b) I ricorsi contro uno o più Stati membri e la partecipazione dell'Unione come co-convenuto

Con riferimento ai ricorsi azionati contro uno o più Stati membri dell'Unione per violazioni accadute nel rispettare obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, il quadro che si delinea, considerando il dettato del Progetto d'Accordo, si presenta complesso.

La clausola d'attribuzione prevede che atti, misure o omissioni degli organi di uno Stato membro dell'Unione o di una persona agente per suo conto adottati per dare attuazione al diritto dell'Unione, vadano attribuiti allo Stato membro. Tuttavia, il Progetto d'Accordo prevede altresì che «*the European Union may become a co-respondent to the proceedings in respect of an alleged violation notified by the Court if it appears that such allegation calls into question the compatibility with the rights at issue defined in the Convention or in the protocols to which the European Union has acceded of a provision of European Union law, including decisions taken under the Treaty on European Union and under the Treaty on the Functioning of the European Union, notably where that violation could have been avoided only by disregarding an obligation under European Union law*»⁹⁵².

In primo luogo, occorre considerare i casi in cui gli Stati membri si trovano a dare attuazione al diritto dell'Unione, senza disporre di alcun margine di discrezionalità attuativa. I negoziatori hanno delineato le condizioni per l'attivazione del meccanismo proprio in funzione di tali circostanze, riferendosi, specificamente, al caso che ha dato origine alla giurisprudenza *Bosphorus*⁹⁵³, in cui lo Stato membro si trovava a dare esecuzione a un regolamento CE, senza poter esercitare alcuna autonomia attuativa⁹⁵⁴. La Corte EDU, come noto, respinse il ricorso ma verificò la sussistenza entro l'ordinamento giuridico dell'Unione di una effettiva protezione comparabile a quella apprestata dal sistema convenzionale.

In seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, i ricorsi aventi ad oggetto analoghe fattispecie dovranno essere indirizzati agli Stati membri e la partecipazione dell'Unione in qualità di co-convenuti dovrebbe essere pressoché automatica. I casi rientranti in questo primo scenario, quindi, non dovrebbero presentare particolari problematiche con riferimento all'attivazione del modello del co-convenuto⁹⁵⁵.

Al contrario, se l'atto di diritto derivato lascia allo Stato membro un certo margine di autonomia attuativa, la questione appare più complessa. Il Progetto d'Accordo permetterà la partecipazione dell'Unione in qualità di secondo convenuto anche in casi diversi da quelli assimilabili al caso *Bosphorus*: la lettera della disposizione, infatti, prevede l'attivazione del meccanismo «*if it appears that such allegation calls into question*⁹⁵⁶» la compatibilità con la Convenzione EDU di disposizioni del diritto dell'Unione. Di seguito, il Progetto d'Accordo prevede altresì che la Corte EDU, nel decidere sull'ammissione del co-convenuto «*shall assess whether, in the light of the reasons given by the High Contracting Party concerned, it is plausible*

⁹⁵² Cfr. Art. 3, paragrafo 2, Progetto d'Accordo.

⁹⁵³ Corte EDU (GC), *Bosphorus*, cit.

⁹⁵⁴ Riguardo al caso *Bosphorus* si rinvia al Capitolo II, paragrafo VII e alla bibliografia ivi citata.

⁹⁵⁵ Sul punto si veda P. GRAGL, *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, cit, p. 162.; T. LOCK, *Accession of the EU to the ECHR: Who Would Be Responsible in Strasbourg?*, cit..

⁹⁵⁶ Cfr. Art. 3, paragrafo 2, Progetto d'Accordo.

*that the conditions in paragraph 2 or paragraph 3 of this article are met*⁹⁵⁷». Dalla lettera del Progetto d'Accordo, quindi, i criteri per l'attivazione del co-convenuto appaiono piuttosto elastici, atti a permettere all'Unione di sedere a tale titolo in diverse circostanze. Tuttavia, la Nota esplicativa indica che tale partecipazione si verificherà raramente⁹⁵⁸.

Ciò considerato, la partecipazione dell'Unione in qualità di co-convenuto nei ricorsi azionati contro gli Stati membri, per violazioni accadute nel dare attuazione al diritto dell'Unione, non appare del tutto definibile a priori. In particolar modo, è significativo sottolineare che da quanto risulta, al fine di individuare le condizioni per l'attivazione della partecipazione dell'Unione, non sembra potersi sempre validamente utilizzare come parametro, l'estensione della portata dei diritti fondamentali, come garantiti dall'ordinamento dell'Unione, sugli atti degli Stati membri, nonostante l'estensione del sindacato della Corte di giustizia sia direttamente collegato a tale aspetto⁹⁵⁹.

A titolo d'esempio, si pensi a casi riguardanti fattispecie assimilabili a quella relativa al caso *M.S.S.*⁹⁶⁰. In tali circostanze, lo Stato membro godeva di un certo margine d'autonomia esecutiva e il ricorrente non avanzava alcun dubbio circa la compatibilità del Regolamento "Dublino II" con la Convenzione EDU. La partecipazione dell'Unione a titolo di co-convenuto, quindi, potrebbe non ritenersi necessaria, mentre, sarebbe opportuna la partecipazione a titolo di terza parte interveniente⁹⁶¹. Tuttavia, in procedimenti riguardanti fattispecie analoghe, l'intervento dell'Unione potrebbe essere utile nei casi in cui la Corte di giustizia dell'Unione non si fosse ancora pronunciata sulla validità o sull'interpretazione dell'atto di diritto dell'Unione in questione.

Uguualmente, laddove la Corte EDU venisse investita di un ricorso contro uno Stato membro, avente ad oggetto l'esecuzione di un mandato di cattura europeo, la necessità della partecipazione dell'Unione a titolo di co-convenuto sembrerebbe opportuna⁹⁶². A titolo d'esempio, si pensi, ancora, al caso *Melloni*. Se la Spagna decidesse, infine, di eseguire il mandato di cattura nei riguardi del signor Melloni, inviandolo in Italia, egli potrebbe ricorrere alla Corte EDU contro la Spagna, lamentando la violazione dell'art. 6 Convenzione EDU. In seguito all'adesione, in simili circostanze, la partecipazione dell'Unione a titolo di terza parte interveniente potrebbe non essere sufficiente⁹⁶³.

In situazioni del genere, al fine di richiedere l'attivazione della partecipazione a titolo di co-convenuto dell'Unione, si ritiene necessaria la valutazione dell'esistenza o meno di una pronuncia da parte della Corte di giustizia concernente l'interpretazione dell'atto in questione. In particolare, l'intervento dell'Unione dovrebbe essere richiesto la

⁹⁵⁷ Cfr. Art. 3, paragrafo 5, Progetto d'Accordo.

⁹⁵⁸ Cfr. paragrafo 66 della Nota esplicativa.

⁹⁵⁹ Sul punto si rivedano le considerazioni sviluppate al Capitolo II, paragrafi II e III

⁹⁶⁰ Corte EDU (GC), *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ricorso n. 30696/09, 21 gennaio 2011.

⁹⁶¹ Così, T. LOCK, *Accession of the EU to the ECHR: Who Would Be Responsible in Strasbourg?*, cit.

⁹⁶² Sul punto si veda ancora T. LOCK, *Accession of the EU to the ECHR: Who Would Be Responsible in Strasbourg?*, cit.

⁹⁶³ La Corte EDU è già stata investita di un ricorso concernente l'esecuzione di un mandato di cattura europeo con il caso *Pianese c. Italia e Paesi Bassi*. Il ricorso, tuttavia, è stato rigettato perché, in parte presentato tardivamente, in parte manifestamente infondato. Cfr. Corte EDU, *Pietro Pianese c. Italia e Paesi Bassi*, ricorso n. 14929/08, 27 settembre 2011.

lamentata violazione della Convenzione EDU, oggetto del ricorso innanzi alla Corte EDU, risultasse proprio dall'applicazione dell'atto di diritto dell'Unione come interpretato dalla Corte di giustizia, in seguito a un rinvio pregiudiziale da parte del giudice dello Stato membro convenuto.

Nei casi concernenti violazioni derivanti dall'attuazione di direttive, invece, non dovrebbe essere considerato necessario a priori l'intervento a titolo di co-convenuto dell'Unione, atteso che tali atti lasciano diversi gradi di discrezionalità attuativa allo Stato membro. In tali circostanze, il titolo di partecipazione dell'Unione al ricorso azionato dinanzi alla Corte EDU più appropriato dovrebbe essere quello di terza parte interveniente, tuttavia, non sembra escludibile del tutto la necessità di un intervento a titolo di co-convenuto dell'Unione. Si pensi, in proposito, alle direttive c.d. dettagliate che, di fatto, permettono agli Stati membri la mera riproduzione del contenuto nel loro diritto interno. In casi concernenti atti di questo tipo, la partecipazione più appropriata dell'Unione al ricorso instaurato dinanzi alla Corte EDU dovrebbe essere quella a titolo di co-convenuto⁹⁶⁴.

Le circostanze in cui gli Stati membri potranno validamente richiedere la partecipazione dell'Unione in qualità di secondo convenuto necessitano di una, quanto più possibile, precisa definizione attraverso regole interne idonee a assicurare che dette richieste possano essere accettate dall'Unione e accolte dalla Corte EDU, senza che essa si spinga a pronunciarsi in ordine al riparto delle competenze tra Stati membri e Unione. Assicurare l'attivazione del co-convenuto, inoltre, può essere determinante per assicurare una piena esecuzione della sentenza, soprattutto nei casi in cui potrebbe essere necessario modificare un atto legislativo. Nell'ottica dell'adesione, quindi, sarebbe altresì auspicabile che gli Stati membri dell'Unione evitassero di difendere una loro condotta lesiva invocando un obbligo derivante dal diritto dell'Unione, quando essi risultano in possesso di un sufficiente margine attuativo che li rende responsabili per la violazione contestata.

Con riferimento alle violazioni concernenti casi di omissione, la partecipazione dell'Unione in qualità di co-convenuto appare preferibile se non, addirittura, necessaria. Qualora venisse contestata una carenza legislativa, infatti, l'individuazione del soggetto che detiene la competenza per agire può essere particolarmente complessa per il singolo, dipendendo strettamente dal riparto di competenze tra Stati membri e Unione disposto dai Trattati. Per il medesimo motivo, la questione è particolarmente cara sia agli Stati membri che all'Unione. Una pronuncia della Corte EDU che andasse a designare il soggetto titolare della competenza a regolamentare una determinata materia

⁹⁶⁴ Si pensi al riguardo al caso *Cantoni* relativo alla condanna penale inflitta al ricorrente per aver venduto nel proprio esercizio prodotti farmaceutici senza il possesso della necessaria licenza. Egli sosteneva la violazione dell'art. 7 Convenzione EDU derivante dal fatto che le disposizioni del Codice francese sulla salute pubblica contenevano una definizione di «prodotto farmaceutico» così generica che, applicata ai prodotti para-farmaceutici, non permetteva di determinare quali atti avrebbero potuto esporre il ricorrente al rischio di una condanna penale per vendita. Dette disposizioni ricalcavano precisamente il contenuto della direttiva 65/65. In tale circostanza, la Corte EDU negò che ciò escludesse i fatti dall'ambito d'applicazione dell'art. 7 Convenzione EDU e ritenne il ricorso ricevibile sostenendo che lo Stato membro godeva di un ampio margine di discrezionalità attuativa. In situazioni del genere, la partecipazione dell'Unione in qualità di co-convenuto, potrebbe essere, invece, preferibile. Cfr. Corte EDU, *Cantoni c. Francia*, ricorso 17862/91, 15 novembre 1996, punto 30.

sarebbe chiaramente in contrasto con il diritto dell'Unione⁹⁶⁵.

IV. c) Osservazioni conclusive

Al termine di questo primo *test* sulla partecipazione a titolo di co-convenuto (da parte dell'Unione o degli Stati membri) nei ricorsi individuali che potrebbero essere presentati innanzi alla Corte EDU contro l'Unione o contro gli Stati membri, è possibile formulare alcune considerazioni conclusive.

Sotto il profilo del ricorrente individuale, la disciplina del modello del co-convenuto, letta congiuntamente alla clausola d'attribuzione, disposta dal Progetto d'Accordo, sembra costituire una base giuridica idonea ad assicurare al singolo di poter godere di una tutela giurisdizionale più completa nell'ambito del sistema di protezione dei diritti fondamentali della Convenzione EDU. In seguito all'adesione, egli potrà adire la Corte EDU, sia contro l'Unione che contro gli Stati membri, lamentando la lesione dei suoi diritti fondamentali cagionata da qualunque atto, misura o omissione rientrante nell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione, a prescindere dalla corretta identificazione del soggetto (tra Unione e Stati membri) responsabile per tale violazione. Ciò costituirà un indubbio vantaggio in capo al singolo, tuttavia, prima di giungere a una conclusione definitiva riguardo a tale aspetto è opportuno vagliare anche gli altri elementi concernenti il sistema di protezione sviluppato attorno alla Convenzione EDU, segnatamente, ci si riferisce all'esecuzione delle sentenze.

Dal punto di vista del rapporto tra l'Unione e i suoi Stati membri, il modello delineato costituisce un buon compromesso, tuttavia, da un punto di vista tecnico, appare necessario riconsiderare le condizioni di attivazione del meccanismo per i casi di omissioni e, in generale, definire con regole interne le condizioni al verificarsi delle quali occorrerà attivare la partecipazione a tale titolo.

Sotto il profilo dell'autonomia del diritto dell'Unione, rilevano due questioni tra loro strettamente correlate. In primo luogo, occorre ricordare che la partecipazione a titolo di co-convenuto risulta essere volontaria. Dunque, si ripete che il modello, per poter funzionare efficacemente, necessita dell'adozione di regole interne il più possibile precise e, soprattutto, di un approccio fortemente collaborativo tra Stati membri ed Unione. Laddove la Parte invitata a partecipare a titolo di co-convenuto si rifiutasse (atteso che, in seguito all'adesione, il paradigma *Bosphorus* dovrebbe essere abbandonato), potrebbe accadere che la Corte EDU si trovi a interpretare autonomamente il diritto dell'Unione in questione, potendo arrivare a statuire indirettamente anche riguardo al riparto di competenze tra Stati membri e Unione. Dunque, è necessario che gli Stati membri non invochino impropriamente, il diritto dell'Unione, per giustificare le condotte oggetto del ricorso loro destinato, atteso che l'Unione rimarrà libera di non partecipare al procedimenti come co-convenuto. Di converso, è necessario che l'Unione non si sottragga alla partecipazione a tale titolo

⁹⁶⁵ Lock e Gragl hanno suggerito che nel caso in cui uno Stato membro dovesse avanzare a difesa di una sua omissione contestata dinanzi alla Corte EDU il rispetto di un obbligo derivante dal diritto dell'Unione, la Corte EDU dovrebbe rigettare il ricorso onde evitare di doversi pronunciare in ordine al riparto di competenze tra Stati membri e Unione. Cfr. T. LOCK, *Walking on a tightrope*, cit., p. 1042; P. GRAGL, *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, cit., p. 165.

allorché si verificano le circostanze prestabilite.

In dottrina⁹⁶⁶, al fine di risolvere questa situazione senza lesionare l'autonomia del diritto dell'Unione, è stata avanzata l'opzione del rigetto del ricorso da parte della Corte EDU. Tale soluzione, tuttavia, alla stregua del paradigma *Bosphorus*⁹⁶⁷, costituirebbe un atteggiamento di *self restraint* da parte della Corte EDU che, oltre a danneggiare la credibilità della Corte EDU stessa, si tradurrebbe in un ingiustificato privilegio in capo agli Stati membri dell'Unione e, soprattutto, costituirebbe un grave diniego di tutela per il singolo.

Infine, è necessario tenere presente, altresì, che in base al Progetto d'Accordo, la Corte EDU disporrà del potere di decidere se ammettere o meno il co-convenuto, in seguito alla richiesta del ricorrente principale e ciò potrebbe essere percepito come incompatibile con i Trattati. Dal Progetto d'Accordo e dalla Nota esplicativa, invero, emerge che la Corte EDU dovrebbe adottare la decisione sull'ammissione del co-convenuto senza sviluppare considerazioni di merito, tuttavia, il Progetto d'Accordo lascia ad essa un certo margine di autonomia che le permetterebbe di agire in tal senso. Di conseguenza, se l'Accordo d'adesione entrasse in vigore nella versione ivi analizzata, un atteggiamento cooperativo da parte degli Stati membri nei confronti dell'Unione (e viceversa) sarà assolutamente fondamentale.

V. Il caso particolare del ricorso concernente il settore della Politica estera di sicurezza comune

L'estensione del sindacato giurisdizionale della Corte EDU sul settore della PESC è una scelta che dà luogo a scenari particolarmente interessanti, sia sotto il profilo della tutela giurisdizionale di cui il singolo potrà usufruire, sia sotto il profilo internazionalistico, specialmente, con riferimento alla complessa questione della responsabilità internazionale delle organizzazioni internazionali.

Si è ricordato più volte, nel corso dello studio, l'unicità dell'Unione tra gli organismi di diritto internazionale: essa, infatti, pur essendo dotata di una notevole autonomia decisionale, esercitata anche ampiamente a livello esterno, risulta però strettamente collegata ai suoi Stati membri. Da essi, spesso, dipende l'effettiva esecuzione delle decisioni adottate dalla stessa e, altresì, il rispetto degli impegni assunti con Parti terze, attraverso la conclusione di accordi internazionali o partecipando ad altre organizzazioni internazionali⁹⁶⁸. Come si è visto, infatti, gli Stati membri sono vincolati a rispettare e a portare a termine gli obblighi loro derivanti dai Trattati sulla base del principio di leale cooperazione⁹⁶⁹ e di quanto disposto all'art. 291, comma 1, Trattato FUE, che prescrive ad essi il dovere di adottare tutte le misure necessarie per attuare gli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione. Nel settore della PESC tale

⁹⁶⁶ Così P. GRAGL, *The Accession of the European Union to the European Convention*, cit., pp. 162-166.

⁹⁶⁷ Il quale, per altro, non potrebbe trovare applicazione senza una previa pronuncia della Corte di giustizia che permetta alla Corte EDU di accertare l'esistenza di una protezione comparabile in seno all'ordinamento dell'Unione.

⁹⁶⁸ Cfr. art. 216, comma 2, Trattato FUE.

⁹⁶⁹ Cfr. art. 4 Trattato UE.

interdipendenza risulta ancora più radicata, rendendo di fatto ancor meno agevole l'individuazione del responsabile per le azioni condotte in detti campi⁹⁷⁰.

La definizione del soggetto a cui attribuire legittimamente la responsabilità internazionale appare complicata anche in considerazione della mancanza di un unico criterio al riguardo generalmente accettato nell'ambito del diritto internazionale. Come si è visto nel corso del Capitolo III, nella *Draft* sulla responsabilità internazionale delle Organizzazioni internazionali⁹⁷¹, si legge che «*the conduct of an organ or agent of an international organization in the performance of functions of that organ or agent shall be considered an act of that organization under international law, whatever position the organ or agent holds in respect of the organization*⁹⁷²». Con riferimento, invece, alla condotta degli organi di Stati o agli organi o agenti di altre organizzazioni internazionali posti a disposizione di un'altra organizzazione internazionale, l'articolo successivo dispone che la condotta di questi «*shall be considered under international law an act of the latter organization if the organization exercises effective control over that conduct*⁹⁷³». Tuttavia, i membri della ILC hanno ritenuto opportuno introdurre una *lex specialis*, all'art. 64 della *Draft*, in base alla quale le disposizioni in essa contenute non trovano applicazione qualora, al fine di stabilire la responsabilità internazionale, possano essere applicate «*special rules of international law*», ovvero, «*the rules of the organization applicable to the relations between an international organization and its members*». Dunque, sulla base delle indicazioni della ILC ivi riassunte, la responsabilità internazionale tra l'Unione e i suoi Stati membri andrebbe definita applicando le disposizioni rilevanti contenute nei Trattati⁹⁷⁴.

Venendo agli orientamenti assunti dalla Corte EDU, occorre distinguere le fattispecie riguardanti l'Unione, per le quali essa ha adottato i paradigmi *Matthews* e *Bosphorus*, il cui contenuto e sviluppi sono già stati oggetto di indagine nel corso del Capitolo II, dalle situazioni concernenti la responsabilità per le lesioni dei diritti fondamentali derivanti dall'esecuzione di obblighi incombenti sullo Stato in virtù della sua appartenenza ad altre organizzazioni internazionali. Riguardo a quest'ultima situazione, gli orientamenti della Corte EDU appaiono meno uniformi e non privi di criticità. Nei casi concretamente affrontati, spesso, tale questione è apparsa strettamente correlata a quella concernente l'applicazione extra-territoriale della Convenzione EDU

⁹⁷⁰ In argomento, si veda F. NAERT, *The International Responsibility of the Union in the Context of its CSDP Operations*, in M. EVANS, P. KOUTRAKOS, *The international responsibility of the European Union. European and international perspectives*, Hart Publishing, Oxford Portland, 2013, p. 313 e ss.; R. A. WESSE, L. DEN HERTOOG, *EU Foreign, Security and Defence Policy: A Competence-Responsibility Gap?*, in I.D., *The international responsibility of the European Union, cit.*, p. 339 e ss.

⁹⁷¹ ILC, *Draft articles on the responsibility of international organizations*, adopted at its sixty-third session, in 2011, submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/66/10, para. 87), in *Yearbook of the International Law Commission, 2011*, vol. II, Part Two.

⁹⁷² Cfr. art. 6, *Draft, cit.*

⁹⁷³ Cfr. art. 7, *Draft, cit.*

⁹⁷⁴ Sul punto si veda: F. HOFFMEISTER, *Litigating against the European Union and Its Member States – Who Responds under the ILC's Draft Articles on International Responsibility of International Organizations?*, in 21 *European Journal of International Law*, 3/2010, pp. 723-747. R. A. WESSE, L. DEN HERTOOG, *EU Foreign, Security and Defence Policy: A Competence-Responsibility Gap?*, in I.D., *The international responsibility of the European Union, cit.*, p. 339 e ss.

che, nell'ambito dello studio ivi condotto, sarà considerata soltanto in funzione dell'attinenza della stessa con l'oggetto della ricerca⁹⁷⁵.

Nell'inquadrare l'estensione del sindacato della Corte EDU in seguito all'adesione, si è già avuto modo di ricordare la decisione resa dalla Corte EDU nel caso *Behrami e Saramati*. Quest'ultima risulta particolarmente rilevante poiché, con essa, la Corte EDU aveva rigettato entrambi i ricorsi asserendo che le violazioni contestate dai ricorrenti andavano attribuite alle Nazioni Unite e, quindi, non rientravano nell'ambito della propria competenza *ratione personae*. Detta decisione si discosta da quelle precedenti, in cui il rigetto dei ricorsi, aventi ad oggetto violazioni commesse dagli Stati durante operazioni condotte sotto l'egida di un'Organizzazione internazionale o da essa autorizzate, si fondava su una carenza di giurisdizione in base all'art. 1 Convenzione EDU, per via della carenza di controllo effettivo da parte dello Stato ritenuto responsabile, nel territorio in cui era avvenuta la violazione contestata. Diversamente, in *Behrami e Saramati* sembra che la Corte EDU abbia inteso accordare una sorta di

⁹⁷⁵ La Convenzione EDU è sorta al fine di essere applicata entro il territorio degli Stati membri. La concezione di giurisdizione accolta nell'art. 1 della stessa è prettamente territoriale. Tuttavia, con il tempo la Corte EDU ha dovuto considerare la possibilità di applicare la Convenzione EDU anche in un territorio diverso da quello della Parte Contraente. L'orientamento della Corte EDU non è stato sempre coerente. Dapprima, con la decisione *Loizidou* (concernente l'applicazione della Convenzione EDU da parte della Repubblica Turca nei territori occupati di Cipro del Nord) stabilì che una Parte contraente risponde delle violazioni verificatesi al di fuori del suo territorio, quando nel luogo in cui la violazione si è verificata essa eserciti un c.d. «*effective overall control*». Cfr. Corte EDU, *Chrysostomos, Papachrysostomou e Loizidou c. Turkey*, ricorsi n. 15299/89, 15300/89 e 15318/89, 4 marzo 1991; *Cipro c. Turchia*, ricorso n. 25781/94, 10 maggio 2001. In seguito, nella decisione resa sul caso *Bankovic*, la Corte EDU modifica in senso restrittivo il precedente orientamento chiarendo che le Parti contraenti sono responsabili soltanto per gli atti commessi entro il loro «*espace juridique*». Come si ricorderà, il caso riguardava le vittime del bombardamento alla stazione RTS a Belgrado nell'ambito dell'operazione condotta da truppe di diversi Stati parte del Consiglio d'Europa nell'ambito dell'operazione NATO nella ex-Jugoslavia. Cfr. Corte EDU, *Banković and others c. Belgium and 16 other contracting States*, ricorso n. 52207/99, 12 dicembre 2001. Nelle decisioni successive la Corte EDU modificò il criticato paradigma elaborato in *Bankovic* e nella decisione sul caso *Ilascu* ammise che anche in situazioni differenti da quella tecnicamente definibile di occupazione potessero rinvenirsi gli estremi dell'*effective control*. Cfr. Corte EDU, *Ilascu e altri c. Moldavia e Federazione russa*, ricorso n. , 8 luglio 2004. Recentemente, nella decisione *Al Skeini*, la Corte EDU ha ammesso che eccezionalmente la Convenzione EDU può trovare applicazione anche al di fuori del territorio della Parte contraente se essa esercita soltanto un «*authority and control*» sufficiente a costituire un «*jurisdictional link*» (Cfr. Corte EDU, *Al-Skeini and 5 others c. United Kingdom* e *Al Jedda c. United Kingdom*, ricorsi n. 55721/07 e 27021/08, 7 luglio 2011). Tale orientamento è stato assunto anche nella decisione *Al Jedda e Al Saadom*, tutti concernenti lamentate violazioni dei diritti fondamentali accorse in prigioni gestite da truppe militari del Regno Unito, sotto l'egida delle Nazioni Unite, in territorio iracheno poiché, in tali circostanze, le truppe britanniche esercitavano la pienezza di un potere sulle persone ricorrenti. (Cfr. Corte EDU, *Al-Saadoon and Mufdhi c. Regno Unito*, ricorso n. 61498/08, 2 marzo 2010).

La nozione di *jurisdiction* elaborata dalla Corte EDU è decisamente autonoma e ancora non del tutto definita, atteso che, a seconda delle circostanze concrete, gli orientamenti della Corte EDU subiscono sensibili oscillazioni. La letteratura sull'applicazione extra-territoriale della Convenzione EDU è ampissima, tra i molti, per tutti, si vedano: P. DE SENA, *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell'uomo*, Giappichelli Editore, Torino, 2001; M. MILANOVIC, *From compromise to principle: clarifying the concept of State jurisdiction in Human Rights Treaties*, in 8 *Human Rights Law Review* 3/2008, pp. 436-446; M.L. PADELLETTI, *Art. 1*, in B. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione*, CEDAM, 2012, p. 13 e ss..

immunità alle Nazioni Unite, senza valutare l'esercizio di un controllo da parte degli Stati convenuti⁹⁷⁶.

La Corte EDU è ritornata nuovamente sulla questione con la decisione resa sul caso *Al-Jedda*⁹⁷⁷, concernente la detenzione, ritenuta arbitraria dal ricorrente (un sospettato di terrorismo internazionale), in due prigionieri iracheni a quel tempo gestite dalle truppe britanniche sotto l'egida delle Nazioni Unite. In detto caso, la Corte EDU, confermando l'orientamento assunto dall'*Appellate Committee della House of Lords*, ha attribuito la responsabilità per le condotte in questione al Regno Unito, stabilendo che le truppe militari dello stesso stavano esercitando un controllo effettivo e, quindi, tali azioni andavano attribuite ad esso e rientravano entro la giurisdizione della Corte EDU. In tal caso, la Corte EDU concludeva accertando anche una lesione della Convenzione EDU a carico della Parte convenuta, chiarendo che laddove una Parte contraente si trovi a dover rispettare diversi obblighi contemporaneamente e in apparente contrasto tra loro, deve tentare di coordinarne gli effetti in modo da evitare ogni possibile opposizione tra essi. La Corte EDU, specificamente, ha assunto come presupposto che il Consiglio di Sicurezza ONU non intende imporre agli Stati di commettere violazioni di diritti fondamentali, dunque, se i termini impiegati nella risoluzione controversa risultano ambigui, occorrerà scegliere l'interpretazione in senso conforme alla Convenzione EDU⁹⁷⁸.

Detto orientamento è stato confermato, da ultimo, con la decisione resa sul caso *Nada*, avente ad oggetto l'attuazione dei provvedimenti sanzionatori disposti dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU nei confronti di soggetti sospettati di terrorismo internazionale. Il ricorrente, precisamente, ha lamentato di aver subito la lesione di diversi diritti protetti dalla Convenzione EDU per effetto dell'esecuzione del provvedimento restrittivo a egli comminato. La Corte EDU, nell'accertare la responsabilità dello Stato convenuto, ha applicato il paradigma della c.d. interpretazione armonica tra i diversi obblighi apparentemente contrastanti, seppur nel caso delle sanzioni individuali, la suddetta presunzione appaia contraddetta dal contenuto stesso della risoluzione ONU in questione, che prescrive esplicitamente agli Stati l'adozione di misure volte a limitare il godimento di taluni diritti fondamentali dei soggetti sanzionati.

Riassumendo, fermo restando che la Corte EDU valuta «caso per caso» l'attribuzione delle condotte extra-territoriali degli Stati esercitate nell'ambito della partecipazioni a operazioni condotte sotto l'egida di altre Organizzazioni internazionali, dalle sentenze rese sino ad ora, sembra emergere un orientamento volto a imporre agli Stati l'obbligo di assicurare il rispetto della Convenzione EDU, a prescindere dalla

⁹⁷⁶ Tra i molti che in dottrina hanno commentato questa decisione si vedano: P. KLEIN, *Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme: quelques considérations critiques sur l'arrêt Behrami et Saramati*, in *53 Annuaire Français de Droit International*, 2007, pp. 43-55; K.M., LARSEN, *Attribution of Conduct in Peace Operations: The "Ultimate Authority and Control" Test*, *19 European Journal of International Law*, 2008, pp. 509-522; P. PALCHETTI, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: i casi Behrami e Saramati*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2/2007, p. 681; M.I. PAPA, *Le autorizzazioni del Consiglio di Sicurezza davanti alla Corte europea dei diritti umani: dalla decisione sui casi Behrami e Saramati alla sentenza Al-Jedda*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 6/2012, pp. 229-262.

⁹⁷⁷ Corte EDU (GC), *Al-Jedda c. Regno Unito*, ricorso n. 27021/08, sentenza del 7 luglio 2011.

⁹⁷⁸ Cfr. Corte EDU (GC), *Al-Jedda*, cit., par. 102.

situazione in cui essi si trovano ad agire⁹⁷⁹.

Con riferimento all'Unione europea e alla situazione attuale «pre-adesione», è fruttuoso distinguere tra le fattispecie ricadenti in generale nell'ambito della PESC, da quelle rientranti specificamente nel settore della PESD, fermo restando che quest'ultimo costituisce parte integrante del primo⁹⁸⁰.

Per quanto concerne le decisioni adottate in ambito PESC, si è visto che quelle assunte in detto settore hanno spesso natura politica, mentre, qualora siano produttive di effetti nei confronti di persone fisiche e giuridiche, segnatamente, quando prevedono l'adozione di misure restrittive nei loro riguardi, la Corte di giustizia possiede la competenza necessaria per tutelare i diritti dei soggetti sanzionati. Dunque, se la Corte EDU si trovasse investita di un ricorso avente ad oggetto questa fattispecie potrebbe verosimilmente applicare il paradigma *Bosphorus*, atteso che nell'ambito dell'Unione è assicurata una protezione dei diritti comparabile (se non addirittura superiore) a quella accordata dalla Convenzione EDU⁹⁸¹.

Meno certa sarebbe, invece, la soluzione di eventuali ricorsi aventi ad oggetto le condotte rientranti nell'ambito della PESD. Il Trattato UE, all'art. 42, dispone che possono essere istituite o autorizzate missioni esterne volte al mantenimento della pace, alla prevenzione dei conflitti e al rafforzamento della sicurezza internazionale, nel

⁹⁷⁹ Cfr. Corte EDU (GC), *Matthews c. Regno Unito*, ricorso 24833/94, 18 febbraio 1999; Corte EDU, *Waite & Kennedy c. Germania*, ricorso 26083/94, 18 febbraio 1999.

⁹⁸⁰ Riguardo alla PESC, oltre alla letteratura richiamata al Capitolo III, paragrafo V, si vedano altresì: R. BARATTA, *Overlaps between European Community and European Foreign Policy Activity*, in E. CANNIZZARO, *The European Union as an Actor in International Relations*, Netherlands, 2002, p. 51 ss.; A. DASHWOOD, *The Law and Practice of CFSP Joint Actions*, in M. CREMONA, B. DE WITTE, *EU foreign relations law: constitutional fundamentals*, OUP, Oxford, 2008, p. 54 e ss.; R. Gosalbo Bono, *Some reflections on the CFSP Legal Order*, in *Common Market Law Review*, 2006, p. 337 e ss.; A. MISSIROLI, *The New EU "Foreign Policy" System after Lisbon. A Work in Progress*, in *European Foreign Affairs Review*, 2010, pp. 427-452; ID., *L'impatto del Trattato di Lisbona sulla PESC e la PESD: opportunità e incognite*, in P. BILANCIA, M. D'AMICO, *La nuova Europa*, cit., pp. 118-136; F. MUNARI, *La politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il sistema delle fonti ad essa relative*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, pp. 941-970; F. NAERT, *International Law Aspects of the EU's Security Policy*, Intersentia, Antwerp, 2010; C. NOVI, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2005; L. PANELLA, *La politica estera di sicurezza e di difesa comune nel Trattato di Lisbona*, in C. ZANGHÌ, L. PANELLA (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 341-365; L.N. PNEUMATICOU, *Aspects institutionnels de la politique européenne de sécurité et de défense*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2001, p. 605 e ss.; P. PUOTI, *La PESC nella prospettiva del trattato di revisione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, pp. 539-574; P. VAN ELSUWEGE, *EU external action after the collapse of the pillar structure: in search of a new balance between delimitation and consistency*, in *Common Market Law Review*, 2010, pp. 987-1019; U. VILLANI, *La politica europea in materia di sicurezza e di difesa e i suoi rapporti con le Nazioni Unite*, in *Comunità INTERNAZIONALE*, 2004, p. 63 e ss.; ID., *La politica europea in materia di sicurezza e di difesa e i suoi rapporti con le Nazioni Unite*, in *Id.*, 2003, p. 63 e ss.; ID., *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *Id.*, 2011, p. 9 e ss.

⁹⁸¹ In argomento, oltre alla letteratura citata al Capitolo III, paragrafo I, relativa al caso *Kadi*, in generale si vedano altresì: M.G. GARBAGNATI KETVELL, *The Jurisdiction of the European Court of Justice in Respect of the Common Foreign and Security Policy*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2006, p. 116 e ss.; N. LAZZERINI, *La tutela giurisdizionale degli individui rispetto agli atti PESC nella prospettiva del Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, pp. 1086-1107; L. PALADINI, *Le misure restrittive adottate nell'ambito della PESC: prassi e giurisprudenza*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, pp. 341-377.

rispetto dei principi stabiliti dalla Carta ONU. Il successivo art. 43 Trattato UE precisa che dette missioni comprendono azioni in materia di disarmo, missioni di prevenzione di conflitti, di mantenimento della pace, di unità di combattimento per la gestione delle crisi incluse missioni volte al ristabilimento della pace e di stabilizzazione al termine di conflitti. Il numero delle missioni rientranti nell'ambito della PESD tende ad aumentare, attualmente sono in corso più di venti missioni in Stati terzi, sia di carattere militare, sia di tipo civile, sia miste⁹⁸². Atteso che l'Unione non dispone, come le Nazioni Unite, di un proprio esercito, il personale impiegato nell'ambito delle missioni PESD appartiene agli Stati membri⁹⁸³.

Benché nella prassi la regolamentazione delle operazioni di cui all'art. 43 Trattato UE avviene secondo modalità differenti, atteso il possibile coinvolgimento di Stati terzi o di altre Organizzazioni internazionali con cui l'Unione si coordina, possono comunque ricavarsi alcuni elementi comuni. Innanzitutto, l'istituzione di tali operazioni è stabilita dal Consiglio con l'adozione di una decisione vincolante, fondata sugli artt. 28 e 43 Trattato UE, con la quale vengono indicati gli obiettivi, la portata, i mezzi disponibili e, talvolta, la durata. In base all'art. 26, comma 3, Trattato UE, la PESC è attuata dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, ricorrendo ai mezzi nazionali e a quelli dell'Unione. Specificamente, il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni di gestione delle crisi previste all'art. 43 Trattato UE sono affidate al Comitato politico e di sicurezza, sotto la responsabilità del Consiglio e dell'Alto rappresentante⁹⁸⁴.

Generalmente, alle operazioni PESD viene riconosciuto uno *status* indipendente rispetto a quello degli Stati membri partecipanti⁹⁸⁵. Risulta, infatti, dai piani operativi e dalle regole di ingaggio che il controllo dei contingenti degli Stati membri messi a disposizione dell'Unione è esercitato dal comandante dell'operazione, sotto il controllo e la direzione degli organi dell'Unione stessa. Dalla struttura della catena di comando qui schematicamente riassunta, in dottrina è diffusa l'opinione che le operazioni PESD rientrino sotto il controllo effettivo del Consiglio e del Comitato politico e di sicurezza, attraverso l'*Operations and Force Commanders*⁹⁸⁶.

In concreto, quindi, le operazioni militari condotte sotto l'egida dell'Unione

⁹⁸² I dati relativi alle operazioni attualmente in corso sono disponibili al sito internet del Consiglio europeo, all'indirizzo, http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm [data ultima consultazione, 5 febbraio 2014].

⁹⁸³ Al proposito, l'art. 42, comma 3, Trattato UE, recita: «gli Stati membri mettono a disposizione dell'Unione, per l'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune, capacità civili e militari per contribuire al conseguimento degli obiettivi definiti dal Consiglio».

⁹⁸⁴ Cfr. art. 38, comma 1, Trattato UE.

⁹⁸⁵ Cfr. F. NAERT, *International Law Aspects of the EU's Security Policy*, cit., pp. 515-516; P.J. KUJER, E. PAASIVIRTA, *EU International Responsibility and its Attribution: From the Looking Out*, in M. EVANS, P. KOUTRAKOS, *The international responsibility of the European Union. European and international perspectives*, Hart Publishing, Oxford Portland, 2013, p. 35 e ss., spec. p. 53;

⁹⁸⁶ L'EU Military Committee (EUMC) è un organo permanente che monitora l'esecuzione delle operazioni e riceve rapporti dall'Operation Commander ma è escluso dalla catena di comando. L'EU Military Staff (EUMS) si occupa dell'addestramento militare dei corpi dell'Unione ed è diretto dall'EUMS. Per un approfondimento sulla struttura e sulla regolamentazione delle operazioni istituite e condotte nell'ambito della PESD, si veda: R.A. WESSE, L. DEN HERTOOG, *EU Foreign, Security and Defence Policy: A Competence-Responsibility Gap?*, in M. EVANS, P. KOUTRAKOS, *The international responsibility of the European Union*, cit., p. 339 e ss.

presentano questioni assimilabili a quelle, poc'anzi succintamente richiamate, relative alle operazioni condotte o autorizzate dalle Nazioni Unite o dalla Nato. È chiaro, inoltre, che nell'ambito di simili operazioni possano verificarsi casi di violazioni di diritti fondamentali. Sino ad ora, la Corte EDU non è stata investita di ricorsi concernenti casi di violazione della Convenzione EDU avvenute nel corso di operazioni militari condotte sotto l'egida dell'Unione, tuttavia, un esempio potrebbe chiarire comunque la questione. Nel quadro della PESD, è attiva dal 2008 l'operazione militare e diplomatica volta alla prevenzione e repressione degli atti di pirateria marittima, al largo delle coste somale⁹⁸⁷. Detta missione, nota come «Operazione Atalanta», è stata creata a sostegno delle rispettive risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU⁹⁸⁸, con l'Azione comune 2008/851⁹⁸⁹ e la Decisione 2008/918⁹⁹⁰, entrambe adottate dal Consiglio in base al Titolo V del Trattato UE. Ad essa partecipano diversi Stati membri sotto il comando integrato dell'Unione⁹⁹¹.

In forza di quanto disposto dall'art. 2, lett. e), letto in combinato con l'art. 12, dell'Azione comune 2008/851 (come novellato dalla decisione 2012/174/CFSP), i contingenti parte dell'operazione *Atalanta* possono arrestare, tenere in custodia e trasferire persone che hanno commesso o che sono sospettate di aver commesso atti di pirateria o di rapina armata nelle aree di loro competenza⁹⁹². L'esercizio di tali prerogative potrebbe concretamente cagionare la lesione di diritti convenzionalmente

⁹⁸⁷ Riguardo al reato di pirateria nel diritto internazionale internazionale e dell'Unione si rinvia, tra i molti, a: F. GRAZIANI, *Il contrasto alla pirateria marittima nel diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011; F. MUNARI, *La "nuova" pirateria e il diritto internazionale. Spunti per una riflessione*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2/2009, pp. 325; M.H. NORDQUIST, R. WOLFRUM, J.N. MOORE, R. LONG (Eds.), *Legal Challenges in Maritime Security*, Leiden, 2008; S. PIEDIMONTE BODINI, *Fighting Maritime Piracy under the European Convention on Human Rights*, in *22 European Journal of International Law*, 3/2011, pp. 829-848; I. SHEARER, *Piracy*, in R. WOLFRUM (Ed.), *Max-Planck Encyclopedia of Public International Law*, OUP, 2009; T. TREVES, *Piracy, Law of the Sea, and Use of Force: Developments off the Coast of Somalia*, in *20 European Journal of International Law*, 2/2009, pp. 399-414; ID. *Piracy and the international law of the sea*, in D. GUILFOYLE (Eds.), *Modern Piracy. Legal Challenges and Responses*, Hardback, London, 2013, pp. 117-146;

⁹⁸⁸ Cfr. Consiglio di Sicurezza ONU, Risoluzioni 1814, 1816, 1838, e 1846 del 2008.

⁹⁸⁹ Cfr. Consiglio, azione comune 2008/851/PESC, 10 novembre 2008, in *G.U.U.E.* L 301, 12 novembre 2008.

⁹⁹⁰ Cfr. Consiglio, decisione 2008/918/PESC, 8 dicembre 2008, in *G.U.U.E.* L 330/19, 9 dicembre 2008.

⁹⁹¹ L'operazione *Atalanta* è la prima vera operazione militare adottata nell'ambito delle competenze del Trattato EU, nell'ambito della PESD. Essa, inoltre, è stata finanziata secondo strumenti *ad hoc*, adottati con la decisione *Athena*, in base all'art. 28, comma 3, Trattato UE. Consiglio, 2007/384/PESC, 14 maggio 2007, in *G.U.U.E.* L 301, p. 33 ss.

⁹⁹² Riguardo ai poteri attribuiti dal Consiglio di Sicurezza ONU ai contingenti degli Stati partecipanti alle missioni anti-pirateria in Somalia si vedano: R. GEISS, A. PETRIG, *Piracy and Armed Robbery at Sea. The Legal Framework for Counter-Piracy Operations in Somalia and the Gulf of Aden*, OUP, Oxford, 2011; D. GUILFOYLE, *Piracy off Somalia: UN Security Council Resolution 1816 and IMO regional counter-piracy efforts*, *57 International and Comparative Law Quarterly*, 2008, pp. 690-699; A. ROACH, *Countering Piracy in Somalia: International Law and International Institutions*, *104 American Journal of International Law*, 2011, pp. 397-416; A. TANCREDI, *Di pirati e Stati "falliti": il Consiglio di Sicurezza autorizza il ricorso alla forza nelle acque territoriali della Somalia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, pp. 937-966; M. VOELCKEL, *La piraterie entre Charte et Convention: à propos de la résolution 1816 du Conseil de Sécurité*, in *XII Annuaire du droit de la mer 2007*, tome XII, 2008, p. 479-500.

garantiti dei soggetti trattenuti, i quali potrebbero tentare di tutelare i loro diritti ricorrendo dinanzi alla Corte EDU contro lo Stato o gli Stati membri dell'Unione che hanno preso parte all'operazione.

Nell'attuale scenario pre-adesione, la Corte EDU trovandosi investita di un simile ricorso, dovrebbe adottare l'orientamento sino ad ora seguito con riferimento alle operazioni condotte sotto l'egida di altre Organizzazioni internazionali. La carenza totale di competenza giurisdizionale della Corte di giustizia in proposito, infatti, escluderebbe del tutto la possibilità di applicare il paradigma della protezione equivalente. La Corte EDU, invece, potrebbe ispirarsi alla giurisprudenza *Behrami* e *Saramati* e, quindi, dichiarare il ricorso irricevibile atteso che, in base alla catena di comando, dette operazioni rientrano sotto la responsabilità internazionale dell'Unione, sulla quale la Corte EDU non possiede ancora giurisdizione *ratione personae*. Diversamente, se le circostanze concrete permettessero l'applicazione della giurisprudenza *Al Jedda*, lo Stato membro potrebbe essere dichiarato responsabile per le violazioni contestate⁹⁹³.

Occorre, a questo punto, domandarsi come l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU potrebbe modificare la situazione attuale, sia con riferimento alla responsabilità internazionale, sia riguardo alla tutela individuale.

Per quanto concerne il primo aspetto, occorre considerare nuovamente la clausola generale d'attribuzione di cui all'art. 1, paragrafi 3-4, del Progetto d'Accordo d'adesione. In base ad essa, si ricorda, l'adesione «*shall impose on the European Union obligations with regard only to acts, measures or omissions of its institutions, bodies, offices or agencies, or of persons acting on their behalf*». Diversamente, «*an act, measure or omission of organs of a member State of the European Union or of persons acting on its behalf shall be attributed to that State, even if such act, measure or omission occurs when the State implements the law of the European Union, including decisions taken under the Treaty on European Union and under the Treaty on the Functioning of the European Union*». La Nota esplicativa chiarisce che dette disposizioni troveranno applicazione anche con riferimento all'ambito della PESC e, quindi, della PESD⁹⁹⁴.

Dall'analisi preliminare della struttura delle operazioni PESD è emerso che l'effettivo controllo delle stesse è esercitato dal Consiglio, quindi, in seguito all'adesione, in base al disposto dell'art. 1, paragrafo 3, del Progetto d'Accordo, i ricorsi alla Corte EDU relativi a violazioni accadute nel corso di tali operazioni dovrebbero essere azionati contro l'Unione. Tuttavia, la specificazione contenuta al paragrafo successivo, letta congiuntamente alla Nota esplicativa, mette in dubbio la validità di quanto poc'anzi asserito. Infatti, stabilendo che vanno attribuiti allo Stato membro anche gli atti, le misure e le omissioni accadute dando applicazione al diritto dell'Unione, incluse le decisioni prese in base al Trattato UE, sembra doversi assumere che la condotta dei contingenti impiegati in missioni militari o civili costituite dall'Unione, dovrà essere imputata allo Stato membro⁹⁹⁵.

⁹⁹³ Solleva alcune questioni in proposito S. PIEDIMONTE BODINI, *Fighting Maritime Piracy under the European Convention on Human Rights*, in *22 European Journal of International Law*, 3/2011, pp. 829-848, spec. p. 845.

⁹⁹⁴ Cfr. paragrafo 23, Nota esplicativa, *cit.*

⁹⁹⁵ Per un commento critico rispetto a tale scelta si rinvia a E. CANNIZZARO, *Postscript to Chapter 12*, in M. EVANS, P. KOUTRAKOS, *The international responsibility of the European Union*, *cit.*, p. 359.

A fini esemplificativi, si provi a considerare l'Operazione *Atalanta* nel contesto post-adesione: si ponga che un soggetto sospettato di pirateria venga tratto in arresto da un contingente appartenente a uno Stato membro che partecipa all'Operazione e sia trasferito in una prigione somala. Se egli lamentasse di aver subito una illegittima privazione della libertà personale o trattamenti inumani e degradanti nel corso del periodo di detenzione, dovrebbe ricorrere, dinanzi alla Corte EDU, contro lo Stato membro. In tali fattispecie, però, potrebbe apparire necessaria la partecipazione dell'Unione in qualità di co-convenuto, atteso che l'art. 3, comma 3, del Progetto d'Accordo ammette la partecipazione della stessa nei casi in cui la violazione contestata allo Stato membro pone in questione la compatibilità del diritto dell'Unione con la Convenzione EDU. Poiché gli atti su cui si fonda l'Operazione *Atalanta* prevedono esplicitamente la facoltà in capo agli Stati membri partecipanti di arrestare e trasferire soggetti sospettati di pirateria, lo Stato convenuto potrebbe richiedere la partecipazione dell'Unione, che ha fornito la base giuridica per le azioni contestate⁹⁹⁶.

Al riguardo, tuttavia, è opportuno tenere in considerazione che la Corte EDU disporrà di un certo margine di autonomia nell'accordare l'ingresso del co-convenuto al procedimento azionato dinanzi a essa. Posto che la clausola d'attribuzione del Progetto d'Accordo ha l'effetto di precludere alla Corte EDU di applicare i criteri sino ad ora elaborati per l'attribuzione delle condotte nell'ambito di operazioni militari, in dottrina⁹⁹⁷ è stata avanzata l'ipotesi per cui la Corte EDU potrebbe decidere di applicare detti criteri d'attribuzione nel momento in cui si troverà a decidere l'ammissibilità del co-convenuto. Se così fosse, essa potrebbe negare l'ingresso dell'Unione, laddove ritenesse che lo Stato convenuto avesse esercitato un «*effective control*» o una «*ultimate authority*», come intesi dalla giurisprudenza *Al Jedda*.

Nel caso dell'Operazione *Atalanta*, ad esempio, la Decisione 2012/174/CFSP, pur autorizzando gli Stati membri a trasferire i sospettati di pirateria negli Stati che esercitano la giurisdizione sui suddetti soggetti, prescrive altresì che «*no persons [...] may be transferred to a third State unless the conditions for the transfer have been agreed with that third State in a manner consistent with relevant international law, notably international law on human rights [...]*». Ciò potrebbe essere considerato sufficiente, non solo per far escludere alla Corte EDU la necessità di un intervento da parte dell'Unione in qualità di co-convenuto, ma, altresì, per permettere all'Unione stessa di rifiutare la richiesta di unirsi al procedimento a tale titolo. Le regole interne che definiranno la partecipazione dell'Unione dinanzi alla Corte EDU saranno, quindi, di rilevanza centrale anche con riferimento ai ricorsi relativi alla PESD.

Rispetto alla facoltà della Corte EDU di negare la partecipazione a titolo di co-convenuto all'Unione, si ritiene che, pur non essendo escludibile a priori, da un punto di vista di politica giudiziaria apparirebbe, invero, una scelta piuttosto discutibile. Il fatto che il Progetto d'Accordo guidi la Corte EDU nel definire se una condotta di un contingente dovrà essere attribuita allo Stato membro o all'Unione, non sembra incidere

⁹⁹⁶ Così P. GRAGL, *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, cit., p. 163.

⁹⁹⁷ Cfr. DEN HEIJER MAARTEN, NOLLKAEMPER ANDRÉ (eds.), *SHARES Briefing Paper – A New Framework for Allocating International Responsibility: the EU Accession to the European Convention on Human Rights*, 2014, available at www.sharesproject.nl, p. 9, [data ultima consultazione 5 febbraio 2014].

in senso negativo rispetto alla posizione delle altre Parti contraenti, né preclude alla Corte EDU di sviluppare e applicare i propri criteri in situazioni differenti. Sotto il profilo del ricorrente individuale, inoltre, l'estensione al settore della PESC dell'applicazione del modello del co-convenuto, è sicuramente una scelta condivisibile, attesa le difficoltà in ordine all'identificazione del responsabile della violazione contestata.

A una prima analisi, l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, apporterà una significativa novità nel campo della responsabilità internazionale degli Stati membri dell'Unione riguardo alle azioni (civili e militari) condotte sotto l'egida o previa autorizzazione di quest'ultima. In tali contesti, infatti, gli Stati membri non potranno più tentare di sottrarsi al controllo della Corte EDU invocando l'attribuzione delle condotte in questione all'Unione, atteso che anch'essa sarà sottoposta al sindacato giurisdizionale della Corte EDU⁹⁹⁸.

Il Progetto d'Accordo, attribuendo allo Stato membro gli atti, le misure e le omissioni in violazione con la Convenzione EDU accadute, nel dare applicazione al diritto dell'Unione e introducendo, poi, la partecipazione del co-convenuto al procedimento dinanzi alla Corte EDU, accoglie un modello di allocazione della responsabilità congiunta tra Stati membri ed Unione⁹⁹⁹. Precisamente, al fine di proteggere l'autonomia del diritto dell'Unione, la divisione della responsabilità tra Stati membri e Unione dovrebbe avvenire in un momento successivo alla pronuncia della Corte EDU, sulla base di regole interne che dovranno essere definite dagli Stati membri e dall'Unione, al fine di dare esecuzione alle decisioni adottate a loro carico dalla Corte EDU. Il modello, dunque, rientra nella *lex specialis* introdotta dall'ILC nella *Draft* all'art. 64.

Tuttavia, il modello allocazione della responsabilità previsto dal Progetto d'Accordo ha come effetto di impedire pressoché totalmente la possibilità di attribuire una condotta rientrante nell'ambito della PESC direttamente all'Unione¹⁰⁰⁰. Infatti, posto

⁹⁹⁸ Le operazioni che vedono coinvolte, oltre agli Stati membri e all'Unione, altre Organizzazioni internazionali, quali l'ONU o la NATO, presentano, invero, ulteriori problematiche. Infatti, se in tali circostanze si applicasse la giurisprudenza *Behrami* e *Saramati*, i ricorsi potrebbero non essere accolti, laddove risultasse che in testa alla catena di comando vi fossero Organizzazioni estranee al sindacato della Corte EDU, fatti salvi i casi in cui si riuscisse a dimostrare l'esercizio di un controllo effettivo da parte dello Stato convenuto o dell'Unione tale da poter applicare la giurisprudenza *Al-Jedda*.

⁹⁹⁹ Occorre sin d'ora sottolineare che dovranno essere adottate necessariamente delle regole interne volte alla definizione delle condizioni di attivazione della partecipazione del co-convenuto.

¹⁰⁰⁰ Occorre, ovviamente, tenere presente che anche laddove la condotta lesiva venisse attribuita all'Unione, sarebbe comunque nella disponibilità della Corte EDU verificare la sussistenza della giurisdizione dell'Unione in base ai suoi criteri interpretativi da essa elaborati con riferimento agli Stati. Segnatamente, il Progetto d'Accordo richiama in nota la giurisprudenza *Al-Skeini*. L'art. 1, paragrafo 6, del Progetto d'Accordo dispone che l'espressione «*everyone within their jurisdiction*» di cui all'art. 1 Convenzione EDU dovrà applicarsi anche all'Unione. La Nota esplicativa, chiarisce che «*as jurisdiction under Article 1 of the Convention is primarily territorial, this interpretation clause clarifies that the EU is required to secure the rights of persons within the territories of the member States of the EU to which the TEU and the TFEU apply. Nevertheless, the Court has recognised that in certain exceptional circumstances, a High Contracting Party may exercise jurisdiction outside its territorial borders. Accordingly, where the Convention might apply to persons outside the territory to which the TEU and the TFEU apply, this clause makes it clear that they should be regarded as within the jurisdiction of the EU only in cases where they would be within the jurisdiction of a High Contracting Party which is a State had the alleged violation been attributable to that High*

che ogni atto, misura o azione adottata dagli Stati membri al fine di dare applicazione ad atti di diritto dell'Unione andrà ad essi attribuita e che l'Unione, non disponendo di un proprio esercito, si avvale delle truppe militari degli Stati membri, i ricorsi concernenti lamentate violazioni della Convenzione EDU accadute nell'ambito di operazioni PESD andranno azionati (sempre) contro gli Stati membri. Sotto questo profilo, appare condivisibile l'opinione espressa da autorevole dottrina che ritiene il Progetto d'Accordo d'adesione un'occasione persa per promuovere lo sviluppo del diritto internazionale nel complesso campo della responsabilità internazionale delle organizzazioni internazionali¹⁰⁰¹.

Ciò posto, l'estensione del sindacato giurisdizionale della Corte EDU al settore della PESC rappresenta ugualmente un primo, ragguardevole risultato e un segnale politico non trascurabile, atteso che l'Unione sarà la prima Organizzazione internazionale ad assoggettarsi totalmente a un sistema sovranazionale di controllo del rispetto dei diritti fondamentali.

VI. I ricorsi inter-parti dinanzi alla Corte EDU

Al fine di completare l'esame degli strumenti di ricorso azionabili innanzi alla Corte EDU dopo l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, occorre approfondire le novità introdotte con riferimento ai ricorsi inter-parti, nonostante, in concreto, essi potranno avere un'incidenza assai limitata, soprattutto per quanto concerne le relazioni tra Stati membri dell'Unione e tra essi e l'Unione europea.

Il Progetto d'Accordo d'adesione, tuttavia, non esclude la possibilità che essi possano essere introdotti tra le Parti dell'accordo e tra esse e le Parti terze. Al contrario, nel rispetto dell'assunto di partenza che vuole lo *status* dell'Unione di Parte della Convenzione EDU il più possibile equiparato a quello delle altre Parti, il Progetto prevede l'adozione di un'opportuna modifica dell'art. 33 Convenzione EDU, volta a permettere all'Unione di adire la Corte EDU contro le altre Parti della Convenzione EDU e viceversa.

Ciò posto, si profilano talune interessanti problematiche con rilievi, sia di carattere «interno», sia di natura internazionalistica, riguardanti altresì il mantenimento dell'autonomia dell'Unione. In sostanza, per quanto concerne le prime, occorre vagliare se i Trattati, nell'attuale versione, permettano agli Stati membri e all'Unione di adire una Corte esterna al fine di risolvere questioni attinenti al diritto dell'Unione stesso¹⁰⁰²; ugualmente, per ciò che riguarda i profili internazionalistici, occorre appurare se l'Unione, in base ai Trattati, possa legittimamente instaurare un ricorso contro uno Stato terzo dinanzi alla Corte EDU, contestando una lesione dei diritti convenzionali.

Rispetto alle problematiche di carattere «interno», è già emerso che il Progetto d'Accordo risolve l'incompatibilità esistente tra l'art. 55 Convenzione EDU e l'art. 344

Contracting Party».

¹⁰⁰¹ Si esprime in questi termini E. CANNIZZARO, *Postscript to Chapter 12*, in I.D., *The international responsibility of the European Union*, cit., p. 359.

¹⁰⁰² Occorre precisare che per quanto attiene ai ricorsi tra Stati membri dell'Unione, se essi hanno ad oggetto fattispecie estranee al diritto dell'Unione, non si pongono dubbi in ordine all'ammissibilità degli stessi con riferimento al diritto dell'Unione.

Trattato FU, attraverso l'introduzione di un c.d. compromesso speciale, previsto dallo stesso art. 55 Convenzione EDU. Con esso, agli Stati membri dell'Unione e all'Unione sarà permesso adire la Corte di giustizia contro altri Stati membri e, agli Stati membri, di adire la Corte EDU contro l'Unione stessa. Dalla lettura combinata dell'art. 5 del Progetto d'Accordo con l'art. 55 Convenzione EDU, risulta assicurata l'applicabilità dell'art. 344 Trattato FUE, quindi, le prerogative della Corte di giustizia, di cui all'art. 19 Trattato UE e, di conseguenza, l'autonomia del diritto dell'Unione. Per quanto qui rileva, dalle indicazioni desumibili dall'art. 6, comma 2, Trattato UE e dal Protocollo 8, emerge soltanto che l'adesione non deve modificare le competenze dell'Unione e delle sue istituzioni e non deve avere effetti sull'art. 344 Trattato FUE. A una prima analisi, quindi, la soluzione individuata dai negoziatori e risulta compatibile con i Trattati e idonea a preservare l'autonomia del diritto dell'Unione.

Con riferimento alle condizioni di ricevibilità dei ricorsi inter-parte, è opportuno ricordare che la Corte EDU accerta l'ammissibilità degli stessi applicando parametri parzialmente differenti rispetto a quelli previsti per i ricorsi individuali¹⁰⁰³. L'art. 35 Convenzione EDU riguarda e si applica, in primo luogo, ai ricorsi individuali¹⁰⁰⁴, tuttavia, in base a un'interpretazione letterale del primo comma della disposizione richiamata e in ragione del rinvio che essa opera al diritto internazionale generale, la Corte EDU considera applicabile, almeno in linea di principio, la condizione del previo esperimento dei ricorsi interni anche ai ricorsi inter-parti¹⁰⁰⁵. Invero, la Corte EDU usa distinguere in funzione della natura e dell'oggetto del ricorso: nel caso dei ricorsi c.d. «di origine privata», concernenti la violazione di diritti fondamentali avvenuta nei confronti di uno specifico individuo, la ricevibilità del ricorso viene vagliata secondo le modalità ordinarie. Al singolo, quindi, è richiesto il previo esperimento delle vie di ricorso interne, laddove siano effettive e accessibili. Diversamente, detta condizione non è richiesta allorché il ricorso abbia «natura astratta», ad esempio, qualora lo Stato attore denunci una prassi amministrativa di violazione della Convenzione EDU o l'incompatibilità di una legge con la Convenzione EDU, a meno che l'ordinamento dello Stato convenuto non preveda appositi rimedi interni da percorrere¹⁰⁰⁶.

Al fine di adire la Corte EDU con un ricorso inter-parte tra Stati membri dell'Unione o tra essi e l'Unione, appare quindi necessario che la Parte attrice esperisca previamente gli specifici mezzi previsti dai Trattati da essa azionabili, al fine di contestare le violazioni della Convenzione EDU. Così facendo, saranno assicurati, sia il necessario pronunciamento della Corte di giustizia rispetto alla Corte EDU, sia il carattere sussidiario della tutela apprestata dal sistema convenzionale.

VI. a) I ricorsi tra Stati membri dell'Unione dinanzi alla Corte EDU

Per quanto esposto poc'anzi si ritiene che gli Stati membri, prima di adire la Corte EDU contro altri Stati membri per questioni rientranti nell'ambito del diritto

¹⁰⁰³ Si veda, C. PITEA, *Art. 35*, in B. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione*, CEDAM, 2012, p. 674 e ss.

¹⁰⁰⁴ Precisamente, i paragrafi 2-3-4 della disposizione ivi esaminata prescrivono esplicitamente che essi si applicano esclusivamente ai ricorsi individuali.

¹⁰⁰⁵ Si veda sul punto, R. PISILLO MAZZESCHI, *Esaurimento dei ricorsi interni e diritti umani*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 118-123.

¹⁰⁰⁶ Si veda ancora, R. PISILLO MAZZESCHI, *Esaurimento dei ricorsi interni*, *cit.*, p. 121.

dell'Unione, dovranno tentare di instaurare un ricorso per infrazione dinanzi alla Corte di giustizia, nel rispetto della procedura di cui all'art. 259 Trattato FUE¹⁰⁰⁷. Benché scarsamente utilizzata¹⁰⁰⁸, detta procedura permette a uno Stato membro di adire la Corte di giustizia allorché ritenga che un altro Stato membro non abbia rispettato un obbligo derivante dall'ordinamento giuridico dell'Unione considerato nel suo insieme (ovvero, compresi gli atti di diritto derivato e gli accordi internazionali conclusi dall'Unione, quindi, in seguito all'adesione, anche della Convenzione EDU¹⁰⁰⁹).

L'inadempimento che può costituire oggetto della procedura d'infrazione può rilevarsi, tra l'altro, nell'aver omesso di dare formale attuazione ad un obbligo dell'Unione o, ancora, per la mancata esecuzione di una sentenza della Corte di giustizia. L'oggetto della procedura di infrazione è sufficientemente ampio da potervi far rientrare le numerose fattispecie in cui possono concretizzarsi lesioni di diritti convenzionalmente garantiti.

Sotto il profilo procedurale, la disposizione rilevante prescrive che lo Stato membro reclamante, prima di rivolgersi alla Corte di giustizia, si rivolga alla Commissione, la quale è tenuta a formulare un parere, entro tre mesi dalla presentazione della domanda, riguardo all'esistenza o meno di una violazione. Decorso il termine, lo Stato reclamante deciderà se adire o meno la Corte di giustizia, a prescindere dal fatto che la Commissione abbia effettivamente reso il parere e indipendentemente dal contenuto dello stesso.

Le sentenze della Corte di giustizia rese a tale titolo hanno natura dichiarativa¹⁰¹⁰, tuttavia, gli Stati membri dichiarati inadempienti sono tenuti a prendere i provvedimenti necessari per eseguire la decisione emessa nei loro confronti. In particolare, in via giurisprudenziale, la Corte di giustizia ha stabilito che, qualora venisse accertata l'incompatibilità con il diritto dell'Unione di una legge nazionale, lo Stato membro inadempiente ha l'obbligo di modificarla, adeguandola al diritto dell'Unione. Sui giudici dello Stato membro, inoltre, incombe il dovere di assicurare il rispetto della disposizione di diritto dell'Unione come interpretata dalla Corte di giustizia, determinando altresì i diritti che i singoli ne traggono.

Nell'ottica dell'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, al verificarsi di violazioni della Convenzione EDU da parte di uno Stato membro nell'ambito del diritto dell'Unione, l'instaurazione di una procedura di infrazione sembra essere assolutamente necessaria, prima di adire la Corte EDU con un ricorso inter-parti¹⁰¹¹.

La Nota esplicativa allegata al Progetto d'Accordo, con riferimento all'art. 35, comma 2, lett. b), Convenzione EDU, dispone che le procedure di infrazione dinanzi alla Commissione non dovranno essere considerate alla stregua di ricorsi già sottoposti

¹⁰⁰⁷ Riguardo alla procedura veda G. STROZZI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 324 e ss.

¹⁰⁰⁸ Le sentenze rese in base a tale procedura sono state soltanto tre. Cfr. Corte di giustizia dell'UE, Causa 141/79, *Francia c. Regno Unito*, 4 ottobre 1979, in *Racc.* p. 2923; Causa C-388/95, *Belgio c. Spagna*, in *Racc.* p. I-3123; Causa C-145/04, *Spagna c. Regno Unito*, 12 settembre 2006, in *Racc.* p. I-7197.

¹⁰⁰⁹ L'art. 258 si riferisce, invero, soltanto agli obblighi «incombenti in virtù dei Trattati», tuttavia, è del tutto condivisa l'interpretazione estensiva suddetta.

¹⁰¹⁰ Cfr. Art. 260 Trattato FUE.

¹⁰¹¹ Sul punto si veda P. GRAGL, *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, Hart Publishing, 2013, pp. 190-191.

dinanzi a «un'altra istanza internazionale d'inchiesta o di risoluzione»¹⁰¹². Questo assunto corrisponde all'orientamento adottato dalla Corte EDU nelle recenti decisioni rese nei casi *Karoussiotis*¹⁰¹³ e *Šneerson*¹⁰¹⁴, entrambi concernenti la sottrazione internazionale di minori. Le vicende all'origine dei ricorsi avevano, altresì, determinato l'instaurazione di due procedure di infrazione dinanzi alla Commissione riguardo la lamentata violazione del regolamento UE 2201/2003, ancora in corso nel momento in cui i ricorrenti adivano la Corte EDU. Quest'ultima chiariva, per l'appunto, che la circostanza per cui la medesima questione avesse dato origine a una procedura per infrazione tra lo Stato membro convenuto e un altro Stato membro, non rilevava ai fini della ricevibilità del ricorso individuale dinanzi a essa.

Nell'ottica dell'adesione, tuttavia, si riterrebbe opportuna una precisazione ulteriore, distinguendo i casi di ricorso individuale da quelli inter-parti. Con riferimento a questi ultimi, infatti, si sostiene che l'esperimento della procedura di infrazione dovrebbe essere considerata dalla Corte EDU come un previo ricorso interno, rientrante nel novero di quelli previsti dall'art. 35, comma 1, Convenzione EDU, la cui mancanza dovrebbe determinare il rigetto del ricorso dello Stato membro reclamante.

Sotto il profilo del diritto dell'Unione, così agendo, esso rispetterebbe l'obbligo di leale cooperazione che gli incombe in forza dell'art. 4, comma 3, Trattato UE e il disposto dell'art. 344 Trattato FUE. Si sostiene che il mancato ricorso per infrazione da parte di uno Stato membro, prima di rivolgere un ricorso inter-parte alla Corte EDU nei confronti di un altro Stato membro, costituirebbe una violazione dei Trattati, idonea a far azionare nei confronti dello Stato membro reclamante un procedimento di infrazione nei suoi confronti da parte della Commissione.

Permettendo alla Corte di giustizia di accertare preventivamente la sussistenza della violazione lamentata e di rendere la corretta interpretazione delle disposizioni della Convenzione EDU rilevanti, sarebbe, altresì, garantito il mantenimento dell'autonomia del diritto dell'Unione stesso.

Relativamente allo Stato membro inadempiente, invece, benché non venga imposto ad esso un limite temporale per dare esecuzione alla sentenza che accerta la violazione, diverrà di suo interesse adeguarsi tempestivamente all'interpretazione resa dalla Corte di giustizia in modo tale da evitare, sia di incorrere in una nuova procedura di infrazione, sia di trovarsi convenuto in un ricorso inter-parti dinanzi alla Corte EDU.

Con riferimento ai termini, invero, potrebbero sorgere delle problematiche che si ritiene debbano trovare composizione con l'adozione di opportune regole interne. Occorre, infatti, considerare che la regola dei sei mesi entro i quali può essere adita la Corte EDU, disposta dall'art. 35, comma 1, Convenzione EDU, trova applicazione secondo le modalità ordinarie, anche per i ricorsi inter-parti¹⁰¹⁵. Dunque, dalla data di emissione della decisione della Corte di giustizia, lo Stato membro reclamante avrà sei mesi di tempo per adire la Corte EDU nei confronti dello Stato membro inadempiente. Tuttavia, è necessario considerare altresì la tempistica materialmente necessaria di cui dovrebbe poter disporre lo Stato membro inadempiente per rimuovere la violazione

¹⁰¹² Cfr. paragrafo 73 della *Nota esplicativa, cit.*

¹⁰¹³ Corte EDU, *Karoussiotis c. Portogallo*, ricorso n. 23205/08, 1 febbraio 2011.

¹⁰¹⁴ Corte EDU, *Šneerson e Campanella c. Italia*, ricorso n. 14737/09, 12 luglio 2011.

¹⁰¹⁵ Si veda C. PITEA, *Art. 33*, in B. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione*, CEDAM, 2012, p. 624.

accertata. Atteso che né il Progetto d'Accordo, né la Nota esplicativa, dispongono nulla al riguardo, una soluzione alla problematica potrebbe essere rinvenuta nella Convenzione EDU stessa. L'art. 37 Convenzione EDU prescrive, infatti, che in ogni momento della procedura, la Corte EDU può decidere di cancellare un ricorso dal ruolo quando le circostanze permettono di concludere, tra l'altro, che: *i*) il ricorrente non intende più mantenerlo; *ii*) che la controversia è stata risolta. L'art. 43, comma 2, del Regolamento della Corte EDU prescrive, al proposito, che la Corte EDU possa procedere alla cancellazione dal ruolo di un ricorso inter-parte solo qualora tutti gli Stati parte alla procedura accettino la richiesta di cancellazione avanzata da uno Stato ricorrente¹⁰¹⁶. Dunque, nell'ottica dell'adesione, apparirebbe preferibile disporre, con regola interna, un obbligo in capo allo Stato membro attore di richiedere la cancellazione dal ruolo del ricorso instaurato contro un altro Stato membro, allorché lo stesso abbia avviato le procedure necessarie per dare esecuzione alla sentenza della Corte di giustizia pronunciata in seguito al ricorso per infrazione.

Non si esclude, inoltre, che tale pronuncia potrebbe avere effetti con riferimento ai ricorsi individuali dinanzi alla Corte EDU. Atteso che la sentenza resa a detto titolo, nel vincolare i giudici interni, li manleva dall'obbligo di rinvio pregiudiziale; nel caso di ricorsi individuali azionati dinanzi alla Corte EDU contro lo Stato membro inadempiente che non ha eseguito la sentenza, la presenza di tale decisione potrebbe non rendere necessaria la partecipazione dell'Unione in qualità di co-convenuto, quindi, la lesione della Convenzione EDU, eventualmente confermata anche dalla Corte EDU, determinerebbe l'insorgere di una responsabilità soltanto in capo ad esso.

Nell'ambito della regolamentazione interna necessaria al fine di attivare la partecipazione del co-convenuto nei ricorsi dinanzi alla Corte EDU appare, dunque, opportuno considerare altresì la rilevanza delle decisioni rese nei confronti di uno Stato membro nel corso di procedure di infrazione.

Si badi che lo Stato membro denunciante, salvo diverse indicazioni, potrebbe adire la Corte EDU anche qualora la Corte di giustizia non rilevasse alcuna violazione della Convenzione EDU e, qualora le due Corti europee pervenissero a decisioni contrastanti, esattamente come desunto con riferimento ai ricorsi individuali, non comporterà rischi per quanto attiene all'autonomia del diritto dell'Unione che risulterebbe comunque preservata in ragione del carattere delle sentenze emesse dalla Corte EDU.

Un esempio può contribuire a chiarire lo scenario che sembra profilarsi nel futuro post-adesione. Si pensi alla vicenda relativa al già richiamato caso *Matthews*, essa fu risolta dapprima dalla Corte EDU, in base al ricorso azionato contro il Regno Unito dalla ricorrente individuale, cittadina di Gibilterra. Soltanto in seguito, con riferimento alla medesima fattispecie (la lamentata lesione del diritto di voto per le elezioni del Parlamento europeo da parte del Regno Unito), era stata adita la Corte di giustizia con un ricorso per infrazione instaurato dalla Spagna. In seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, la Spagna dovrà in primo luogo adire la Corte di giustizia con procedura di infrazione *ex art. 259 Trattato FUE*, quindi, ottenuta la pronuncia, potrà rivolgere alla Corte EDU un ricorso inter-parte nei confronti del Regno Unito. Rispetto al ricorso individuale, invece, la ricorrente dovrà dapprima cercare di

¹⁰¹⁶ Si veda R. CHENAL, *Art. 37*, in B. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario*, cit. p. 688.

ottenere una pronuncia della Corte di giustizia ricorrendo dinanzi alle Corti interne e sollecitando il giudice *a quo* ad investire la Corte di giustizia con una richiesta pregiudiziale. Ottenuta la decisione definitiva della Corte nazionale, se ancora insoddisfatta, potrà adire la Corte EDU contro il Regno Unito.

VI. b) I ricorsi degli Stati membri contro l'Unione europea dinanzi alla Corte EDU

In seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, qualora uno Stato membro volesse adire la Corte EDU direttamente contro l'Unione dovrà preliminarmente esperire i ricorsi percorribili entro l'ordinamento giuridico della stessa. A tal fine, sarà necessario distinguere i casi in cui la lamentata violazione della Convenzione EDU sarà dipesa da un atto di diritto derivato, da quelli in cui la lamentata violazione sarà conseguenza di un'inazione dell'Unione.

Con riferimento ai primi, la situazione non appare particolarmente complessa. Laddove uno Stato membro riterrà che un atto adottato da un'istituzione, ovvero da un organo o da un organismo dell'Unione, sia incompatibile con la Convenzione EDU dovrà impugnare l'atto che ritiene illegittimo dinanzi alla Corte di giustizia con un ricorso per annullamento *ex art.* 263, comma 1, Trattato FUE, nel rispetto dei termini indicati dalla disposizione stessa.

Detto mezzo di ricorso è idoneo a consentire alla Corte di giustizia di pronunciarsi in prima battuta rispetto alla Corte EDU e possiede le caratteristiche necessarie per soddisfare la condizione del previo esperimento delle vie di ricorso interne di cui all'art. 35, comma 1, Convenzione EDU. Con esso, infatti, gli Stati membri (in quanto ricorrenti «privilegiati») possono impugnare, sia gli atti legislativi, sia gli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione e degli organi indicati all'art. 263, comma 1, Trattato FUE purché definitivi e vincolanti, sia gli destinati ad altri Stati membri o a individui. Quindi, il ricorso per annullamento possiede i requisiti per essere annoverato tra i mezzi di ricorso da esperire prima di adire la Corte EDU.

Inoltre, poiché la Corte di giustizia dispone l'annullamento dell'atto impugnato con effetti *ex tunc*, è chiaro che detto ricorso debba essere esperito al fine di permettere alla Corte di giustizia di pronunciarsi in via definitiva in ordine alla compatibilità di un atto con la Convenzione EDU, prima di ricorrere dinanzi alla Corte EDU contro l'Unione.

Più complesso appare, invece, lo scenario che si prospetta laddove la lesione della Convenzione EDU contestata all'Unione sia derivata da un'inerzia della stessa. In questo caso, lo Stato membro, prima di adire la Corte EDU, dovrebbe adire la Corte di giustizia dell'Unione con un'azione in carenza. Diversamente dai singoli, gli Stati membri possono agire in carenza qualora, in violazione del diritto dell'Unione, le istituzioni della stessa, ovvero, gli organi e organismi, si astengano dal pronunciarsi, pur essendo in presenza di un vincolo in tal senso. Come si è visto, dalla Convenzione EDU possono discendere in capo alle Parti contraenti anche obblighi di natura positiva, il cui inadempimento può determinare l'insorgere di una responsabilità a loro carico. In seguito all'adesione, gli Stati membri potrebbero tentare di adire la Corte EDU contro l'Unione, contestando la mancata adozione di una decisione, ovvero, di un atto di natura legislativa concernente una materia rientrante nella competenza dell'Unione, da cui consegue una violazione della Convenzione EDU. Prima di agire in tal senso, essi dovranno adire la Corte di giustizia con un ricorso in carenza contestando la medesima

violazione.

Ciò che appare problematico, soprattutto con riferimento alla carenza di un atto legislativo, è la dimostrazione dell'effettiva sussistenza delle precondizioni per poter agire in carenza contro l'Unione, ovvero, del possesso di una competenza o di un obbligo positivo d'azione in capo ad essa, la cui inadempienza determina una violazione dei diritti fondamentali. Come espressamente statuito dalla Corte di giustizia nel parere 2/94, l'Unione non possiede una competenza generale in materia di diritti fondamentali¹⁰¹⁷. Neppure le modifiche intervenute successivamente, inclusa l'entrata in vigore della Carta DFUE, hanno avuto l'effetto di attribuire all'Unione una competenza generale in materia di diritti fondamentali, atteso che nessuna disposizione dei Trattati depone in tal senso¹⁰¹⁸. Dunque, occorre mantenere chiara la distinzione tra l'obbligo di esercitare le proprie competenze nel rispetto dei diritti fondamentali, dal disporre di una prerogativa generale in materia di diritti fondamentali.

Al fine di contestare una violazione della Convenzione EDU risultante da un'inazione dell'Unione, lo Stato membro dovrà preliminarmente accertare che l'Unione disponga di una competenza a legiferare o ad adottare una decisione in una determinata materia, in forza di una specifica base giuridica risultante, anche implicitamente, dai Trattati. Solo in presenza di tali circostanze, lo Stato membro potrebbe procedere con il ricorso per carenza e, eventualmente, in seguito, con un ricorso dinanzi alla Corte EDU. Si pensi, a titolo d'esempio, agli ambiti della libera circolazione dei lavoratori, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi. In base a quanto disposto all'art. 19 Trattato FUE, l'Unione possiede competenza legislativa per adottare i provvedimenti necessari a contrastare le discriminazioni fondate su: sesso, razza, origine etnica, religione, convenzioni personali, disabilità, età e orientamento sessuale. Le istituzioni dell'Unione hanno già provveduto ad adottare diversi atti di tipo legislativo volti a combattere le discriminazioni per i motivi suddetti in taluni ambiti, tuttavia, uno Stato membro potrebbe contestare l'esistenza di una carenza legislativa con riferimento al contrasto di alcune forme di discriminazione in altri settori e, quindi, contestare l'esistenza di una violazione dell'art. 14 Convenzione EDU.

In circostanza del genere, il previo coinvolgimento della Corte di giustizia appare necessario così da permetterle di accertare l'effettivo possesso di una competenza dell'Unione per regolamentare una determinata materia, prima che la Corte EDU possa desumere una violazione degli obblighi convenzionalmente assunti in ragione di una inazione da parte della stessa. Come già sottolineato, la questione coinvolge direttamente il mantenimento dell'autonomia del diritto dell'Unione. Nel contesto dell'adesione, infatti, l'art. 6, comma 2, Trattato FUE e l'art. 2 Protocollo 8, in maniera quasi ridondante, prescrivono che l'Accordo d'adesione non dovrà modificare le competenze dell'Unione.

Ciò posto, è opportuno chiedersi se lo Stato membro potrebbe adire la Corte EDU, anche nel caso in cui la Corte di giustizia rigetti il ricorso in carenza. Se, a livello interno, non verranno adottate disposizioni atte a limitare il ricorso degli Stati membri contro l'Unione in tali circostanze, la Corte EDU potrebbe adottare una decisione in cui,

¹⁰¹⁷ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, *Parere 2/94, cit.*, punto 27.

¹⁰¹⁸ Al riguardo si vedano le osservazioni di J.H.H. WEILER, S.C. FRIES, *A Human Rights Policy for the European Community and Union*, in P. ALSON, M. BUSTELO, J. HEENAN (Eds.), *The EU and Human Rights*, OUP, Oxford, 1999, p. 147 e ss.

nell'accertare una violazione della Convenzione EDU in capo all'Unione per via di una omissione, potrebbe rendere un'autonoma interpretazione dei Trattati, segnatamente dell'art. 5 Trattato FUE. Una decisione del genere potrebbe, indirettamente, avere l'effetto di assegnare all'Unione una competenza che gli Stati membri non le hanno affidato attraverso il diritto primario. Appare evidente che uno scenario simile sarebbe in contrasto con i Trattati e con il Protocollo 8 e, più in generale, produrrebbe una inaccettabile lesione dell'autonomia del diritto dell'Unione.

In dottrina¹⁰¹⁹, una soluzione a questo elemento di incompatibilità con i Trattati è stata rinvenuta nel meccanismo del co-convenuto. L'art. 3, paragrafo 3, del Progetto d'Accordo, in effetti, non distingue tra ricorsi individuali e ricorsi inter-parte, quindi, a una prima lettura, anche nel caso in cui l'Unione si trovasse destinataria di un ricorso dinanzi alla Corte EDU azionato da uno Stato membro, gli altri Stati membri potrebbero unirsi al procedimento in qualità di co-convenuti a fianco dell'Unione. Se detto ricorso riguardasse una lesione della Convenzione EDU derivante da un'omissione, qualora la Corte EDU dovesse accertare la lesione contestata dovrebbe procedere dichiarando sia l'Unione che gli Stati membri congiuntamente responsabili, senza pronunciarsi in ordine al riparto delle competenze tra le Parti. Così agendo, la Corte EDU non intaccherebbe l'autonomia del diritto dell'Unione, atteso che, nella fase esecutiva della decisione, le Parti congiuntamente responsabili definiranno le modalità con cui conformarvisi.

In relazione a ciò, tuttavia, appare opportuno ricordare che l'ultima frase dell'art. 3, paragrafo 7 del Progetto d'Accordo stabilisce che la Corte EDU (sulla base delle ragioni portate dal convenuto principale e dal co-convenuto, sentito il parere del ricorrente) può decidere di accollare la responsabilità soltanto ad una delle Parti convenute. La Nota esplicativa chiarisce che *normalmente* la responsabilità delle Parti sarà congiunta ma che non è escluso, nel rispetto delle condizioni suddette, che la Corte EDU possa procedere diversamente. Al riguardo, sono stati già avanzati dubbi circa la compatibilità di tale disposizione con il precetto del mantenimento dell'autonomia del diritto dell'Unione. Nella (si presume, rara) occasione in cui la Corte EDU dovesse trovarsi investita di un ricorso con le caratteristiche discusse in questo paragrafo, appare pressoché certo che le Parti coinvolte indicherebbero alla Corte EDU di essere dichiarate congiuntamente responsabili e non si rilevano ragioni plausibili per cui essa dovrebbe disattendere le indicazioni suggerite, ancorché non vincolanti. Tuttavia, volendo individuare motivazioni idonee a rallentare il processo d'adesione, dette questioni non appaiono prive di fondamento e sul punto sarà fondamentale l'orientamento che vorrà assumere la Corte di giustizia nell'atteso parere in proposito. Appare, invece, certo che, se l'Accordo d'adesione dovesse entrare in vigore nella forma analizzata nel corso di questo studio, la regolamentazione interna degli aspetti connessi all'attivazione del modello del co-convenuto sarà determinante al fine di assicurare l'effettivo ed efficace funzionamento del modello nel rispetto dei Trattati e, quindi, dell'autonomia del diritto dell'Unione.

VI. c) I ricorsi dell'Unione europea dinanzi alla Corte EDU contro uno o più Stati membri

¹⁰¹⁹ Cfr. P. GRAGL, *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, cit., p. 195.

Venendo al *locus standi* dell'Unione dinanzi alla Corte EDU, occorre nuovamente distinguere tra i ricorsi avverso gli Stati membri e quelli avverso Parti terzi. Nell'ambito dei primi, devono essere distinti quelli concernenti un'azione o un'omissione da parte di uno Stato membro dell'Unione rientrante nell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione, da quelle estranee ad esso.

In seguito all'adesione, se non saranno adottate a livello interno disposizioni restrittive, l'Unione potrà adire la Corte EDU contro uno Stato membro, al fine di vedere accertata una violazione da parte di quest'ultimo della Convenzione EDU avvenuta nel dare applicazione o esecuzione ad atti di diritto dell'Unione, sia esso primario che derivato.

Come per gli Stati membri, si reputa necessario il previo esaurimento delle vie di ricorso interne esperibili dall'Unione che, con riferimento alla situazione considerata, consisterebbe in una procedura di infrazione di cui all'art. 258 Trattato FUE. Attraverso quest'ultima, come noto, la Commissione (a cui l'art. 17, primo comma, Trattato UE, affida il compito di vigilare sull'applicazione del diritto dell'Unione) interviene al fine di porre termine a una violazione del diritto dell'Unione da parte di uno Stato membro¹⁰²⁰. Con riferimento alla natura dell'infrazione, è già stato appurato che essa può consistere nella violazione di qualsiasi obbligo incombente su di uno Stato membro in virtù della sua appartenenza all'Unione, compresi quelli discendenti da accordi internazionali conclusi dall'Unione.

Se la Commissione riterrà che uno Stato membro abbia violato la Convenzione EDU nel dare applicazione o esecuzione a atti di diritto dell'Unione, dovrà dapprima procedere con la fase pre-contenziosa, quindi, se lo Stato membro non dovesse adeguarsi a quanto disposto nel parere motivato entro il termine previsto, la Commissione, nel rispetto delle condizioni procedurali e sostanziali, potrà adire la Corte di giustizia ed attendere che essa si pronunci circa l'esistenza di una violazione della Convenzione EDU o meno.

In altre parole, alla Commissione dovrà essere richiesto di agire nella medesima maniera in cui essa è già tenuta a operare qualora ritenga che uno Stato membro, nel dare attuazione ad un atto di diritto dell'Unione, abbia violato i diritti fondamentali protetti nell'ordinamento giuridico della stessa.

Si pensi, a titolo d'esempio, al ricorso che la Commissione aveva azionato nei confronti della Germania¹⁰²¹ per la non corretta trasposizione della direttiva 95/46/EC (concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati). La Corte di giustizia, accogliendo il ricorso, aveva stabilito che lo Stato membro, oltre ad aver trasposto erroneamente il requisito stabilito nell'atto in questione, aveva altresì determinato una violazione del diritto alla vita privata, come riconosciuto all'art. 8 Convenzione EDU e dai principi generali di diritto dell'Unione. In seguito all'adesione, la Commissione dovrà procedere esattamente secondo la medesima procedura ivi riassunta ma, laddove la Corte di giustizia rigettasse il ricorso, potrebbe adire la Corte EDU contestando la medesima violazione.

In linea di principio, infatti, la pronuncia della Corte di giustizia non dovrebbe costituire un limite alla facoltà di adire la Corte EDU contro lo Stato membro ritenuto

¹⁰²⁰ Cfr. P. GRAGL, *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, cit., p. 195.

¹⁰²¹ Corte di giustizia dell'UE, Causa C-518/07, *Commissione c. Germania*, 9 marzo 2010, in *Racc.* p. I-1885, punto 21.

inadempiente. Concretamente, invero, sembra difficile immaginare uno scenario simile, non solo per il dovere di leale cooperazione che lega gli Stati membri all'Unione e viceversa, ma anche, e soprattutto, per l'evidente sconvenienza di un gesto simile da parte della Commissione nei confronti della Corte di giustizia.

Gli effetti della sentenza resa dalla Corte di giustizia investita di un ricorso per infrazione sono già stati considerati precedentemente e non appare necessario ripetersi al riguardo, tuttavia, occorre considerare un'ulteriore implicazione attinente al ricorso inter-parte azionabile dall'Unione nei confronti di Stati membri, una volta accertata la sussistenza di una violazione della Convenzione EDU. Se la Commissione decidesse di adire la Corte EDU contro lo Stato membro ritenuto inadempiente, occorre considerare come agire, qualora quest'ultimo avviasse le procedure necessarie per eseguire la sentenza della Corte di giustizia. In tale circostanza, sarebbe opportuno che la Commissione si impegnasse a richiedere la cancellazione dal ruolo del ricorso dinanzi alla Corte EDU, in base al già citato art. 37 Convenzione EDU. Anche con riferimento a tale situazione sembra dunque opportuna la definizione di regole interne, da adottare congiuntamente al Progetto d'Accordo d'adesione, al fine di chiarire questi aspetti tecnico-procedurali.

Infine, occorre domandarsi se l'Unione potrà adire la Corte EDU per violazioni della Convenzione EDU perpetrate dagli Stati membri agenti al di fuori dell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione. Atteso che la Convenzione EDU e l'Accordo d'adesione diventeranno parte integrante del diritto dell'Unione in seguito all'adesione, si potrebbe avanzare l'ipotesi che ogni violazione commessa dagli Stati membri potrà essere oggetto di ricorso inter-parti dinanzi alla Corte EDU, su azione dell'Unione. Contro tale assunto, pur interessante, si deve, tuttavia, obiettare che, in base ai più volte ricordati art. 6, comma 2, Trattato UE e art. 2 Protocollo 8, l'adesione non dovrà apportare modifiche in ordine alle competenze dell'Unione. Posto che l'Unione non possiede una generale competenza in materia di diritti umani, si ritiene di dover escludere che, per effetto dell'entrata in vigore dell'Accordo d'adesione alla Convenzione EDU, essa possa trovarsi investita di un diritto d'azione generale dinanzi alla Corte EDU contro i suoi Stati membri.

A sostegno di tale interpretazione, oltre alle evidenti ragioni di opportunità politica, sotto il profilo giuridico rilevano le considerazioni sviluppate con riferimento al campo d'applicazione dei principi generali e della Carta DFUE¹⁰²². In base all'art. 51 della stessa, essa risulta applicabile agli Stati membri soltanto quando danno applicazione al diritto dell'Unione. Parimenti, in seguito all'adesione, nell'ambito degli ordinamenti giuridici degli Stati membri, la Convenzione EDU disporrà di un doppio binario d'applicazione, atteso che essa, in quanto parte del diritto dell'Unione, troverà applicazione entro detti ordinamenti nel rispetto delle caratteristiche proprie del diritto dell'Unione e come interpretata dalla Corte di giustizia¹⁰²³.

¹⁰²² Così anche P. GRAGL, *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, cit., p. 197.

¹⁰²³ Così, P. GRAGL, *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, cit., p. 197 ;T. LOCK, *The ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts*, in 8 *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2010, p. 375 e ss., spec. p. 391. Così anche CDDH, *Study of Technical and Legal Issues of a Possible EC/EU Accession to the European Convention on Human Rights*, Strasburgo, 25-28 gennaio 2002, p. 13.

Tutto ciò considerato appare doversi escludere un diritto di azione in capo all'Unione dinanzi alla Corte EDU nei confronti degli Stati membri per le violazioni commesse in ambiti estranei al diritto dell'Unione. Concludendo, appare utile ricordare quanto disposto all'art. 7 Trattato UE. Esso disciplina una procedura, attivabile anche dalla Commissione, che può condurre il Consiglio a sospendere taluni dei diritti derivanti allo Stato membro dall'applicazione dei Trattati, qualora venisse accertato un permanente rischio di grave violazione da parte dello stesso dei valori su cui si fonda l'Unione, inclusi i diritti umani. Posto che sino ad ora non ha trovato effettiva applicazione¹⁰²⁴, occorre comunque precisare che essa, nel disciplinare una procedura sanzionatoria di natura politica, tipica delle Organizzazioni internazionali, non potrebbe essere considerata alla stregua di una base giuridica volta a attribuire all'Unione una competenza generale esterna per adire la Corte EDU contro i suoi Stati membri.

VI. d) I ricorsi dell'Unione europea contro Stati terzi dinanzi alla Corte EDU

Con riferimento alla facoltà dell'Unione di adire la Corte EDU contro Stati terzi all'Unione si presentano problematiche simili a quelle, da ultimo affrontate, in relazione alla possibilità di adire la Corte EDU per le violazioni commesse dagli Stati membri al di fuori dell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione. In primo luogo, bisogna accertare l'esistenza di una competenza dell'Unione ad agire in tal senso, compatibile con il principio dell'autonomia del diritto della stessa.

Nel più volte richiamato parere 1/91, la Corte di giustizia aveva stabilito che un accordo internazionale che attribuisce alle istituzioni dell'allora Comunità europea nuove competenze non è incompatibile con i Trattati, purché dette attribuzioni non abbiano l'effetto di snaturare le funzioni originariamente affidate alle istituzioni. Il Progetto d'Accordo d'adesione, invero, non prevede esplicitamente che l'Unione possa adire la Corte EDU contro Stati terzi, tuttavia, detta facoltà, potrebbe essere dedotta proprio dalla mancanza di un divieto specifico in tal senso e dall'assunto che prevede un'integrazione dell'Unione il più possibile equivalente alle altre Parti contraenti. Nella Nota esplicativa si legge, per l'appunto, che l'Unione, diventando parte della Convenzione EDU, potrà essere destinataria dei ricorsi azionati dalle altre Parti contraenti in base a quanto disposto dall'art. 33 Convenzione EDU¹⁰²⁵.

Ciò posto, appare necessario considerare le rilevanti disposizioni dei Trattati che, a una prima analisi, sembrano deporre a favore di una prerogativa in tal senso in capo

¹⁰²⁴ Soltanto in due occasioni è stata avanzata la possibilità di attivare il meccanismo regolato dalla disposizione. Si tratta dei casi austriaco e ungherese rispetto ai quali, infine, non si è scelto di procedere in tale direzione. Riguardo alla disposizione sono interessanti le osservazioni della Commissione europea in *Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo in merito all'art. 7 del Trattato sull'Unione europea. Rispettare e promuovere i valori sui quali è fondata l'Unione*, COM(2003) 606 definitivo, Bruxelles, 15 ottobre 2003. In dottrina si veda W. SADURSKI, *Adding Bite to Bark: The Story of Article 7, EU Enlargement and Jörg Haider*, in 16 *Columbia Journal of European Law*, 2010, p. 385 e ss. Riguardo alla «reazione comune» dell'Unione europea, adottata il 31 gennaio 2000, per conto degli Stati membri contro l'Austria con riferimento al c.d. caso Heider, si vedano le osservazioni di S. FORTUNATO, *Il caso delle sanzioni all'Austria*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2000, p. 703 e ss.; L.S. ROSSI, *La reazione comune degli Stati membri dell'Unione europea nel caso Heider*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 145 e ss.

¹⁰²⁵ Cfr. paragrafo 70, Nota esplicativa.

all'Unione. In primo luogo, rileva l'art. 3, commi 1 e 5, Trattato UE, in forza dei quali l'Unione si prefigge l'obiettivo di promuovere la pace, i suoi valori (quindi, anche i diritti umani) e il benessere dei suoi popoli. Il comma 5, segnatamente, recita che nelle relazioni con il resto del mondo essa contribuisce, tra l'altro, alla tutela dei diritti umani. Il successivo comma 6 prescrive che i suddetti obiettivi vengono perseguiti dall'Unione con i mezzi appropriati, in ragione delle competenze che le sono attribuite dai Trattati. Orbene, posto che l'art. 6, comma 2, Trattato UE, attribuisce all'Unione la competenza necessaria per aderire alla Convenzione EDU, si può ritenere che essa possa legittimamente utilizzare gli strumenti disposti da quest'ultima, in particolare il ricorso inter-parti contro Stati terzi, al fine di perseguire l'obiettivo della tutela dei diritti umani a livello esterno¹⁰²⁶.

A una prima analisi, per altro, non si rinvencono profili di incompatibilità con il principio dell'autonomia del diritto dell'Unione: il Protocollo 8 non dispone alcun limite con riferimento ai ricorsi contro Stati terzi e l'applicabilità dell'art. 344 Trattato FUE non viene in rilievo in tali circostanze. In conclusione, sembra potersi ammettere che, in seguito all'adesione alla Convenzione EDU, l'Unione potrà instaurare dinanzi alla Corte EDU ricorsi contro Stati terzi. Questa prerogativa, che, si ritiene, potrà avere un limitato utilizzo, per via della delicatezza politica di simili azioni, potrebbe però contribuire a rafforzare la posizione dell'Unione in qualità di attore internazionale, con potenziali effetti positivi sull'azione esterna condotta dall'Unione in materia di diritti umani.

VII. La responsabilità congiunta e l'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo dopo l'adesione dell'Unione

Il Progetto d'Accordo d'adesione delinea un sistema di responsabilità condivisa tra Unione e Stati membri, i quali, in base a quanto disposto all'art. 3, paragrafo 7, dello stesso, nei casi in cui parteciperanno ai procedimenti in qualità di convenuto principale e co-convenuto, dovrebbero essere dichiarati congiuntamente responsabili dalla Corte EDU per l'eventuale violazione della Convenzione EDU riscontrata.

I negoziatori, nell'intento di preservare intatta l'autonomia del diritto dell'Unione, non dispongono nulla riguardo alle conseguenze che deriveranno dalla dichiarazione di una responsabilità nei confronti dell'Unione, sia nei casi in cui essa parteciperà a titolo di convenuto principale (senza la co-partecipazione degli Stati membri), sia nei casi in cui essa sarà dichiarata congiuntamente responsabile con gli Stati membri. Tuttavia, l'esecuzione delle decisioni rese dalla Corte EDU è un elemento chiave, sia con riferimento alla tutela del singolo, sia in relazione agli effetti che l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU potrà comportare entro l'ordinamento giuridico della medesima.

L'art. 46, comma 1, Convenzione EDU, come si è visto, si limita a disporre nei confronti della Parte destinataria della decisione definitiva l'obbligo di conformarsi ad essa¹⁰²⁷. Nella prassi, la Corte EDU è passata dal limitarsi a emettere decisioni con cui

¹⁰²⁶ Secondo Gragl, inoltre, a sostegno di una competenza in tal senso rileva il combinato disposto dall'art. 261, comma 1, Trattato FUE con l'art. 3, comma 2, Trattato FUE e l'art. 24, comma 1, Trattato UE. Cfr. P. GRAGL, *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, Hart Publishing, 2013, p. 201 e ss.

¹⁰²⁷ In commento alla disposizione ivi richiamata si vedano G. CATALDI, *Gli effetti delle sentenze della*

accorda l'equa riparazione al soggetto leso dalla violazione¹⁰²⁸, a decisioni in cui indica, altresì, specifiche misure di carattere individuale le quali, quando possibile, assumono la forma di *restitutio ad integrum* o, più spesso, si configurano come una cessazione dell'illecito. Al proposito, la Corte EDU, nella decisione *Scozzari e Giunta*¹⁰²⁹, ha chiarito che lo Stato riconosciuto responsabile di una violazione della Convenzione EDU è chiamato, altresì, a scegliere le misure individuali e/o, se del caso, generali, da adottare entro il proprio ordinamento giuridico allo scopo di porre fine alla violazione da essa accertata e di cancellarne per quanto possibile le conseguenze¹⁰³⁰. Dunque, una volta constatata, con decisione definitiva, l'inadeguatezza del diritto interno e degli atti amministrativi e giurisdizionali conseguenti, la Parte convenuta non può limitarsi al pagamento dell'equa soddisfazione mantenendo la propria condotta contraria alla Convenzione EDU¹⁰³¹. Recentemente, come si è visto, con le sentenze c.d. pilota, la Corte EDU si spinge sino a indicare le misure di carattere generale idonee a evitare la ripetizione di violazioni analoghe da parte dello Stato convenuto¹⁰³².

Alla luce di ciò, occorre considerare le modalità con cui l'Unione dovrà affrontare l'esecuzione delle sentenze nei casi in cui sarà condannata. Al riguardo, appare fruttuoso considerare separatamente i tre diversi adempimenti che possono conseguire alla pronuncia della Corte EDU, ovvero: i) il risarcimento del danno; ii) l'adozione di misure individuali di *restitutio ad integrum*; iii) misure di carattere generale.

Corte europea dei diritti dell'uomo nel sistema convenzionale, in M. FRAGOLA, *La cooperazione fra Corti in Europa nella tutela dei diritti umani*, cit., p. 51 e ss.; A. GARDINO, *Stati e Corte europea di Strasburgo nel sistema di protezione dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 95-98; P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè Editore, Milano, 2004, p. 88 e ss.; ID., *Art. 46*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea*, cit., p.744 e ss.; G. RAIMONDI, *L'obbligo degli Stati di conformarsi alle sentenze definitive della Corte europea dei diritti umani negli affari nei quali essi sono parti: l'art. 46, primo comma, della CEDU*, in *La Comunità internazionale*, 7/2003, p. 46 e ss.

¹⁰²⁸ Così ad esempio, Corte EDU, *Le Compte, Van Leuven and De meyer*, ricorso n., 18 ottobre 1982, punto 13; *Pakelli*, ricorso n. 25 aprile 1983, punto 43; *Belilos*, ricorso n., 29 aprile 1988, punto 75; *Lavents*, ricorso n. , 28 novembre 2002, punti 145-147. In argomento si veda F. CRISAFULLI, *Il pagamento dell'equa soddisfazione*, in *La Comunità internazionale*, 7/2003, p. 90 e ss.; P. PIRRONE, *Art. 46*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea*, cit., p.744 e ss.

¹⁰²⁹ Cfr. Corte EDU (GC), *Scozzari e Giunta c. Italia*, ricorsi n. 39221/98 41963/98, 13 luglio 2000.

¹⁰³⁰ Cfr. Corte EDU (GC), *Scozzari e Giunta*, cit., punto 249. Ugualmente, nella precedente sentenza *Papamichalopoulos c. Grecia*, ricorso n. 14556/89, 31 ottobre 1995, punto 34.

¹⁰³¹ Cfr. Corte EDU, *Maestri c. Italia*, ricorso n. 39748/98, 17 febbraio 2004, punto 47. Al riguardo si vedano le osservazioni di F. CRISAFULLI; *Il pagamento dell'equa soddisfazione*, in *La Corte europea dei diritti dell'uomo e l'esecuzione delle sue sentenze*, cit., pp. 79-95; A. GARDINO, *Stati e Corte europea di Strasburgo nel sistema di protezione dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 95-98; J. KRUGER, *Reflections on Some Aspects of Just Satisfaction under the European Convention on Human Rights*, in *Liber amicorum M.A. Eissen*, Bruyllant, Bruxelles, 1995; P. PIRRONE, *Il caso Papamichalouslos dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1997, p. 167 e ss.; G. UBERTAZZI, *L'accertamento della violazione della Convenzione europea come «equa soddisfazione» alla parte lesa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1988, p. 75 e ss.; V. ZAGREBELSKY, *I mutamenti legislativi o regolamentari e di prassi amministrative volti ad impedire il riprodursi della violazione*, in *La Comunità internazionale*, 7/2003, p. 108 e ss..

¹⁰³² Si rinvia in proposito al Capitolo III, paragrafo VII e) e la dottrina ivi richiamata.

VII. a) Il risarcimento del danno e il rimborso delle spese

In forza all'art. 41 Convenzione EDU, la Corte EDU può accordare il pagamento di un'equa riparazione alla parte lesa se il diritto interno della Parte responsabile o le circostanze del caso non permettono di rimuovere le conseguenze derivanti dalla violazione accertata¹⁰³³. Con riferimento all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, appare necessario definire le modalità per consentire al singolo il risarcimento del danno e il rimborso delle spese legali e processuali sostenute dallo stesso. La migliore soluzione per il ricorrente dovrebbe essere quella di un'automatica compensazione, senza che richieda al singolo di intraprendere ulteriori azioni, quali un'azione per responsabilità extra-contrattuale.

A tal fine potrebbe essere utile adottare regole interne volte ad assicurare un'effettiva e pronta compensazione per il ricorrente. La decisione con cui il Consiglio approverà l'Accordo d'Adesione, ad esempio, potrebbe disporre anche le disposizioni concernenti questo aspetto. Da un punto di vista pratico, potrebbe essere sufficiente disporre un obbligo in capo alla Parte convenuta di provvedere al risarcimento, oppure, potrebbe essere creato un fondo affidato all'amministrazione della Commissione¹⁰³⁴.

Riguardo al riparto dei costi per il risarcimento e il rimborso delle spese tra convenuto principale e convenuto secondario, potrebbe essere necessario disporre, con regole interne, come dividere le spese. A tal fine, potrebbe essere sufficiente basarsi sulle disposizioni del diritto dell'Unione concernenti il riparto di competenze tra Stati membri e Unione.

VII. b) L'adozione di misure individuali di *restitutio ad integrum* e di carattere generali

L'art. 41 Convenzione EDU prevede che la Parte contraente responsabile della violazione accertata provveda a riparare agli effetti da essa prodotti, ripristinando la situazione anteriore alla violazione stessa, ove ciò sia possibile. Nella decisione, la Corte EDU tende ad individuare e a segnalare nella sentenza le misure necessarie a tal fine, tuttavia, spetta alle autorità nazionali definire le procedure e gli strumenti per pervenire al risultato richiesto dalla Corte EDU. Concretamente, le misure riparatorie possono assumere varie forme; con riferimento all'Unione è particolarmente interessante considerare la possibilità che la Corte EDU possa disporre all'Unione la modifica o la rimozione di una decisione adottata da un'istituzione o, addirittura, la revisione di una sentenza della Corte di giustizia se, quest'ultima, fosse stata l'origine della violazione della Convenzione EDU accertata. La Corte EDU, inoltre, può disporre l'adozione di misure di carattere generale volte a prevenire l'insorgere di altre violazioni analoghe a quella già riscontrata, laddove tale violazione derivi da un problema strutturale

¹⁰³³ In argomento si veda V. COLANDREA, *On the power of the European Court of Human rights to order specific non-monetary measures: some remarks in light of the Assanidzé, Broniowski and Sejdicovic cases*, in *Human Rights Law Review*, 2007, p. 396 e ss.

¹⁰³⁴ Considerano questa eventualità, DEN HEIJER MAARTEN, NOLLKAEMPER ANDRÉ (eds.), *SHARES Briefing Paper – A New Framework for Allocating International Responsibility: the EU Accession to the European Convention on Human Rights*, 2014, available at www.sharesproject.nl [ultima consultazione 5 febbraio 2014].

riscontrato entro l'ordinamento giuridico della Parte convenuta.

Come notato, il Progetto d'Accordo e la Nota esplicativa non contengono alcun riferimento a ciò. Pur ritenendo poco probabile che la Corte EDU arrivi ad adottare sentenze c.d. pilota nei confronti dell'Unione, potrebbe, tuttavia, indicare ad essa la necessità di adottare interventi generali. Ad esempio, potrebbe verificarsi la necessità di dover modificare un atto legislativo adottato dalle istituzioni dell'Unione da cui è derivata la violazione della Convenzione EDU accertata dalla Corte EDU nella sua decisione.

L'Unione, quindi, dovrebbe individuare con regole interne i corretti strumenti del diritto dell'Unione atti a eseguire le misure individuali e generali che la Corte EDU potrà disporre nella decisione pronunciata a suo carico, in modo tale da preservare l'autonomia del diritto dell'Unione, assicurando altresì la necessità di contemperare l'esigenza del rispetto dei diritti fondamentali, con il perseguimento degli altri obiettivi dei Trattati. Con riferimento agli impegni contratti entrando a far parte dell'OMC, ad esempio, al fine di uniformare gli atti dell'Unione dichiarati incompatibili con norme di detti accordi dal DSB, le istituzioni dell'Unione provvedono a modificare gli atti incompatibili con l'adozione di ulteriori atti con il medesimo valore giuridico¹⁰³⁵. Parimenti, in seguito a una pronuncia della Corte EDU accertante l'incompatibilità di un atto di diritto derivato con la Convenzione EDU, le istituzioni dell'Unione potrebbero provvedere adottando un ulteriore atto compatibile con gli obblighi convenzionali e con gli altri obiettivi disposti dai Trattati¹⁰³⁶.

Diversamente, sembra più problematica la possibilità di riaprire un procedimento dinanzi alla Corte di giustizia dell'UE in seguito a una pronuncia della Corte EDU che ne contesti la compatibilità con la Convenzione EDU. Al riguardo, in primo luogo, occorre verificare se le disposizioni già presenti nei Trattati assicurerebbero detta facoltà. Al fine di preservare l'autonomia del diritto dell'Unione, è necessario che un accordo internazionale non introduca, di fatto, emendamenti ai Trattati, né alteri le funzioni che essi affidano alle istituzioni. L'art. 216, comma 2, Trattato FUE prescrive alle istituzioni dell'Unione il rispetto dei vincoli internazionalmente assunti con la conclusione di accordi internazionali. Atteso che la Corte di giustizia assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione nell'applicazione dei Trattati, ci si domanda se l'art. 19, comma 1, Trattato UE in combinato con l'art. 216, comma 2, Trattato FUE, potrebbero costituire una base giuridica sufficiente per introdurre un procedimento di revisione delle sentenze rese dalla Corte di giustizia in contrasto con la Convenzione EDU.

Invero, anche ammettendo tale possibilità, sotto il profilo procedurale, non sembra individuabile, tra le disposizioni dei Trattati, una base giuridica atta a permettere la riapertura di un procedimento. Essa, forse, potrebbe essere disciplinata attraverso l'adozione di ulteriori regole interne, adottate dalle istituzioni congiuntamente alla

¹⁰³⁵ In argomento, si veda A. ROSAS, *Implementation and Enforcement of WTO Dispute Settlement Finding: An EU Perspective*, in *Journal of International and Economic Law*, 2001, p. 131 e ss.; Id.; *International Responsibility of the EU and the European Court of Justice*, in M. EVANS, P. KOUTRAKOS, *The international responsibility of the European Union. European and international perspectives*, Hart Publishing, Oxford Portland, 2013, p. 139 e ss..

¹⁰³⁶ Con riferimento agli effetti diretti e indiretti della decisione della Corte EDU sulla giurisprudenza della Corte di giustizia si rinvia alle considerazioni svolte al Capitolo IV, paragrafo III c).

decisione che approva l'accordo e, se necessario, con ulteriori disposizioni entro il Regolamento della Corte di giustizia. Questo aspetto, tuttavia, appare particolarmente delicato e necessita di ulteriori approfondimenti, in primo luogo, a livello istituzionale¹⁰³⁷.

Infine, posto il modello di responsabilità congiunta accolto nel Progetto d'Accordo, sarà poi necessario definire la distribuzione delle responsabilità nei casi in cui l'Unione siederà in qualità di co-convenuto e gli Stati membri siano i diretti convenuti o vice-versa.

In queste specifiche situazioni che, comprensibilmente, varieranno caso per caso, si dovrà comprendere come le Parti dovranno dividersi le rispettive responsabilità, atteso che la Parte che ha agito, procurando la violazione della Convenzione EDU, potrebbe non essere anche la Parte responsabile. La questione attiene strettamente al riparto di competenze tra Unione e Stati membri e dovrà essere risolta nel rispetto delle rilevanti disposizioni del Trattato.

Rispetto alle violazioni riscontrate entro il diritto primario, la questione appare meno problematica. Attesa la carenza di competenza dell'Unione, se dovesse essere necessario adottare modifiche ai Trattati o ad atti di pari valore, a ciò dovranno provvedere gli Stati membri, salvi i casi in cui si potrà decidere di applicare la procedura semplificata, di cui all'art. 48 Trattato UE. Ugualmente, nei casi in cui la violazione riscontrata sarà il risultato dell'applicazione di un atto di diritto derivato, che non lascia margine di autonomia allo Stato membro (come in *Bosphorus*) sarà l'Unione a doversi far carico dell'esecuzione della decisione. Diversamente, potrà essere più problematico individuare il responsabile, tra Stato membro e Unione, qualora l'atto di diritto derivato in questione lasciasse agli Stati membri un certo margine di discrezionalità attuativa.

Considerate anche le conseguenze a cui le Parti possono andare incontro in base all'art. 46 Convenzione EDU per la mancata esecuzione alle sentenze pronunciate a loro carico¹⁰³⁸, sarà utile individuare le procedure idonee a risolvere eventuali dispute tra Unione e Stati membri riguardanti l'individuazione del soggetto responsabile. Esse potrebbero essere indicate nella decisione del Consiglio con cui approverà l'Accordo d'adesione. Tecnicamente, nel caso in cui fosse l'Unione a non dare esecuzione a una decisione della Corte EDU, lo Stato membro potrebbe adire la Corte di giustizia con un ricorso in carenza, vice-versa, laddove fosse lo Stato (o gli Stati membri) a non provvedere alla tempestiva esecuzione della decisione, la Commissione potrebbe attivare una procedura di infrazione, contestando una violazione dell'art. 216, comma 2, Trattato FUE¹⁰³⁹. Affidare alla Corte di giustizia la definizione dei contenziosi

¹⁰³⁷ La riapertura dei processi interni, in seguito a una pronuncia della Corte EDU, è notoriamente una questione delicata anche per gli Stati membri del Consiglio d'Europa. Sul punto la letteratura è molto ampia, per un inquadramento, si rinvia a: ESPOSITO, *La libertà degli Stati nella scelta dei mezzi attuativi delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in Aa. Vv., *La Corte europea dei diritti umani e l'esecuzione delle sue sentenze*, p. 50 e ss., spec. pp. 63-64; A. GARDINO, *Stati e Corte europea di Strasburgo nel sistema di protezione dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 108-135; P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze*, cit. pp. 234-239.

¹⁰³⁸ Al riguardo si rinvia alle considerazioni svolte al Capitolo III, paragrafo XI b).

¹⁰³⁹ Al riguardo si vedano i rilievi di M. J. CORTES, *Sur l'adhésion à la CEDH et la sauvegarde de l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union dans l'identification du défendeur pertinent: le mécanisme du codéfendeur*, in *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 4/2011, pp. 615-665, spec. pp. 651-656; DEN HEIJER MAARTEN, NOLLKAEMPER ANDRE (eds.), *SHARES Briefing Paper – A New*

riguardanti l'esecuzione delle sentenze, per altro, assicurerebbe, sia una corretta interpretazione del diritto dell'Unione, sia l'autonomia dello stesso.

VIII. Verso un sistema di tutela giurisdizionale multilivello integrato?

Più volte si è ricordato che le ragioni sottese all'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU sono principalmente due, tra loro strettamente correlate. La prima, attiene alla necessità di completare il sistema di tutela giurisdizionale sviluppatosi in seno all'Unione europea, assoggettando le istituzioni della stessa al controllo esterno della Corte EDU, direttamente azionabile dal singolo. La seconda, riguarda la posizione degli Stati membri, i quali, assoggettati sia al diritto dell'Unione, che alla Convenzione EDU, possono trovarsi vincolati al contemporaneo rispetto di obblighi non concilianti. La soluzione elaborata dalla Corte EDU, pur risultando efficace al fine di gestire la posizione degli Stati membri, può non essere sempre altrettanto valida con riferimento alla tutela dei singoli. L'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU dovrebbe risolvere positivamente entrambe le questioni sollevate.

Al fine di comprendere se con essa le criticità richiamate troveranno, sulla base dell'analisi del Progetto d'Accordo condotta nel Capitolo III, si è tentato di ricostruire i possibili scenari che, in seguito all'adesione, andranno a profilarsi nel sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione, considerato integralmente a quello degli Stati membri.

Il Progetto d'Accordo prevede che l'Unione aderisca alla Convenzione EDU acquisendo uno stato il più possibile analogo a quello delle altre Parti contraenti. Pertanto, in esso è previsto che il sindacato giurisdizionale della Corte EDU si estenda su ogni ambito del diritto dell'Unione (diritto primario e derivato, incluso il settore della Politica estera e di sicurezza comune). In base alla clausola d'attribuzione, il singolo dovrà adire la Corte EDU contro la Parte (Stati membri o Unione) che ha agito (o non agito) determinando la lesione dei suoi diritti fondamentali. In altre parole, il Progetto d'Accordo ammette che la Parte cui andrà attribuita la violazione potrà non essere anche la Parte responsabile della stessa.

Nell'ottica del ricorrente individuale queste due scelte si dimostrano pregevoli perché permetteranno all'individuo di sottoporre alla Corte EDU ogni questione attinente alla violazione di loro diritti fondamentali accaduta nell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione. Inoltre, la clausola d'attribuzione, semplifica notevolmente la posizione del ricorrente che potrebbe non disporre delle competenze legali sufficienti per individuare, in ogni fattispecie, il corretto responsabile della violazione lamentata.

La prevista partecipazione a titolo di co-convenuto di cui potranno usufruire l'Unione e gli Stati membri dovrebbe permetterà loro di unirsi a un procedimento o, addirittura, di sostituirsi al convenuto principale in modo tale da assicurare che, laddove la Corte EDU riscontrasse la violazione della Convenzione EDU lamentata, il responsabile della stessa potrà provvedere a rimuoverla. Nella prospettiva del ricorrente individuale, tale scelta deve essere valutata positivamente atteso che lo stesso non correrà il rischio di vedere il suo ricorso respinto per non corretta individuazione del responsabile e, nel contempo, dovrebbe assicurare che la sentenza accertante la violazione dei suoi diritti venga

effettivamente eseguita dalla Parte responsabile.

L'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU, quindi, sembra poter effettivamente colmare i vuoti di responsabilità e, quindi, di tutela, ancora esistenti nell'ambito del sistema multilivello dei diritti fondamentali. Per quanto rileva ai fini della tutela individuale, infatti, è determinante il fatto che il singolo godrà del diritto di poter adire la Corte EDU contro l'Unione o gli Stati membri per qualunque violazione egli ritenga di aver subito nell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione. La Corte EDU, competente *ratione materiae* sul diritto dell'Unione e *ratione personae* nei confronti dell'Unione, non potrà rigettare i ricorsi azionati contro l'Unione, né dovrebbe continuare ad utilizzare il principio della protezione equivalente, ma dovrà, almeno si auspica, assicurare un controllo giurisdizionale pieno nei confronti dell'Unione europea e degli Stati membri.

Per quanto attiene a questi ultimi, vincolati al contemporaneo rispetto degli obblighi derivanti dalla Convenzione EDU e dal diritto dell'Unione, il Progetto d'Accordo sembra costituire un buona base per costruire un sistema maggiormente coerente ed integrato. Tuttavia, occorre sottolineare che il modello del co-convenuto per poter essere efficacemente impiegato richiede una ulteriore regolamentazione interna, volta a chiarire nel modo più definito possibile le circostanze in cui potrà validamente esserne richiesta l'attivazione. Ciò si rende necessario onde evitare, sia che la Parte "invitata" dal convenuto principale rifiuti di unirsi al procedimento, sia che da ciò possano conseguire autonome interpretazioni del diritto dell'Unione da parte della Corte EDU. Nel test sviluppato nel corso del Capitolo, sono emersi diverse questioni in ordine alle concrete possibilità di impiego del modello che devono essere vagliate con maggiore attenzione.

Combinando le vie di ricorso percorribili dal singolo entro l'ordinamento giuridico dell'Unione, con la clausola d'attribuzione disposta nel Progetto d'Accordo emerge che il previo pronunciamento della Corte di giustizia rispetto alla Corte EDU sarà principalmente assicurato dallo strumento del rinvio pregiudiziale. Di conseguenza, è emersa l'opportunità di rendere maggiormente consapevoli i giudici nazionali del loro ruolo di giudici dell'Unione e del rapporto che li lega alla Corte di giustizia, in modo tale da poter garantire ad essa di esercitare le proprie prerogative, assicurando l'autonomia del diritto dell'Unione ma, altresì, per tutelare la posizione dello Stato membro.

Il Progetto d'Accordo, al fine di permettere alla Corte di giustizia di pronunciarsi prima della Corte EDU circa la validità di un atto di diritto dell'Unione che ha costituito la base giuridica della violazione contestata allo Stato membro, nei casi in cui l'Unione siederà a titolo di co-convenuto, prevede la possibilità richiedere alla Corte di giustizia una pronuncia preliminare rispetto all'atto in questione.

Questa facoltà, tuttavia, si presenta difficilmente realizzabile senza una modifica dei Trattati e dovrebbe essere oggetto di una complessa regolamentazione per quanto attiene agli aspetti procedurali. Inoltre, da un'attenta analisi delle disposizioni del Progetto d'Accordo, lette congiuntamente alla Nota esplicativa allegata, emergono fondati dubbi circa l'effettiva utilità della stessa al perseguimento dei fini per cui è stata ideata. In primo luogo, l'oggetto della pronuncia dovrebbe essere soltanto la compatibilità con la Convenzione EDU dell'atto di diritto dell'Unione che ha costituito la base giuridica per l'atto, la misura o l'omissione da cui è conseguita la violazione dei diritti fondamentali.

La pronuncia, quindi, dovrebbe essere di validità, dunque, la Corte di giustizia non potrebbe comunque rendere una pronuncia a titolo interpretativo riguardo al diritto primario, eventualmente, in questione. In secondo luogo, la decisione resa dalla Corte di giustizia a tale titolo non avrebbe valore giuridico vincolante per la Corte EDU, mentre, entro l'ordinamento giuridico dell'Unione gli effetti da attribuirvisi appaiono ancora piuttosto incerti.

Tutto ciò considerato, si riterrebbe opportuna un'ulteriore riflessione riguardo al *preliminary reference*, vagliando, altresì, la possibilità di prevedere una forma di coinvolgimento della Corte di giustizia nei ricorsi in cui l'Unione siederà a titolo di convenuto principale, atteso che in tali circostanze la Corte di giustizia potrebbe non aver avuto modo di pronunciarsi previamente alla Corte EDU. In proposito, un'attenta dottrina¹⁰⁴⁰, ha suggerito l'interessante possibilità di introdurre tale strumento entro l'ordinamento giuridico dell'Unione nella forma del ricorso giurisdizionale, attivabile direttamente dal singolo. Secondo il modello suggerito, la Corte di giustizia, investita di tale ricorso, potrebbe, sia rendere la pronuncia di validità dell'atto di diritto dell'Unione in questione, sia disporre misure per riparare alla violazione dei diritti del ricorrente eventualmente accertata.

In generale, il Progetto d'Accordo appare comunque rispondere in maniera adeguata alla richiesta dell'Unione di non intaccare con l'adesione l'autonomia del diritto dell'Unione e le prerogative della Corte di giustizia. Tuttavia, nel corso dell'analisi ivi condotta sono emersi alcuni profili di dubbia compatibilità rispetto a tali richieste, rispetto alle quali sarà interessante conoscere l'opinione della Corte di giustizia investita della richiesta del parere di compatibilità del Progetto d'Accordo con i Trattati. Certamente, qualora l'Accordo dovesse entrare in vigore nella forma in cui è stato redatto, sarà necessaria l'adozione di una regolamentazione interna volta a rendere effettivamente operative le disposizioni in esso contenute.

¹⁰⁴⁰ Così, M. DEN HEIJER, A. NOLLKAEMPER (Eds.), *SHARES Briefing Paper – A New Framework for Allocating International Responsibility*, cit.. Ritiene necessario un ripensamento in ordine al rinvio preliminare A. TORRES PÉREZ, *Too many voices? The prior involvement of the Court of Justice of the European Union?* in *European Journal of Human Rights*, 4/2013, pp. 565-583.

Considerazioni conclusive

Prospettive europee e internazionalistiche

Al termine dello studio condotto è possibile svolgere alcune riflessioni generali circa gli scenari che l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione EDU può aprire. Rispetto al sistema multilivello di protezione dei diritti fondamentali presente in Europa, essa contribuirà, di certo a rafforzare la tutela del singolo. Sotto il profilo procedurale, esso potrà godere della tutela sovranazionale, sussidiaria, apprestata dalla Corte EDU per ogni violazione che ritenga di aver subito derivante dal diritto dell'Unione. Esso, infatti, potrà ricorrere, sia contro gli Stati membri, senza temere di vedersi rigettato il ricorso, sia direttamente contro l'Unione, o contro entrambi. Il superamento del problema dell'attribuzione della responsabilità, tra Stati membri e Unione, per le condotte derivanti dall'applicazione del diritto dell'Unione, renderà la tutela giurisdizionale offerta al singolo, dal sistema della Convenzione EDU, finalmente completa.

Da un punto di vista sostanziale, permarrà, invece, seppur decisamente circoscritto, il rischio che al medesimo diritto siano date diverse interpretazioni. Parimenti, il doppio titolo giuridico di cui disporrà la Convenzione EDU entro gli ordinamenti degli Stati membri dell'Unione, potrà generare talune incertezze e confusioni, la cui efficace gestione dipende dall'accortezza dei giudici nazionali. Ciononostante, considerati i mezzi di collegamento, diretti e indiretti, tra le Corti interne e sovranazionali, si ritiene che ciò non potrà costituire un serio rischio per il singolo in termini di certezza del diritto.

In un'ottica strettamente europeista, essa rappresenterà una tappa di notevole valore nel processo di integrazione, creando infine quel concreto collegamento tra le due principali forme di integrazione presenti in Europa, da tempo prospettato e auspicato, che, di certo, rafforzerà la credibilità dell'Unione agli occhi dei singoli e degli Stati membri.

Adottando una prospettiva internazionalistica, il quadro che restituisce il Progetto d'Accordo d'adesione mostra l'Unione europea rafforzata nella veste di attore sulla scena internazionale e, segnatamente, come soggetto di diritto internazionale. Essa, per l'appunto, rimettendosi al controllo esercitato dalla Corte EDU, si impegnerà internazionalmente al rispetto degli obblighi derivanti dall'adesione alla Convenzione EDU. Tuttavia, non possono trascurarsi le conseguenze che produrrà la clausola d'attribuzione definita nel Progetto d'Accordo. In base ad essa, infatti, soltanto ove non vi saranno interventi di nessun genere da parte degli Stati membri, la lesione della Convenzione EDU lamentata dovrà essere attribuita all'Unione, mentre, più spesso, le condotte lesive andranno attribuite agli Stati membri. La prevista partecipazione a titolo di co-convenuto e il sistema di responsabilità congiunta disposti nel Progetto d'Accordo non sottraggono l'Unione dalle responsabilità per le violazioni derivanti dal diritto dell'Unione, tuttavia, dall'insieme di questi elementi risulta rimarcata la natura di organizzazione internazionale propria dell'Unione.

Ciononostante, l'adesione dell'Unione alla Convenzione EDU costituirà un fatto di

importanza considerevole nell'ambito del diritto internazionale delle organizzazioni internazionali che, si auspica, possa produrre effetti anche nei confronti di altre Organizzazioni internazionali, spingendole, magari, ad assumersi internazionalmente le responsabilità per le loro condotte.

Bibliografia

Opere dottrinali

- AA. VV., *Studi in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Vol. I-II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2004
- AA. VV., *Du droit international au droit de l'intégration. Liber amicorum Pieree Pescatore*, Baden-Baden, 1987
- AA.VV., *Les droits individuels et le juge en Europe: mélanges en l'honneur de Michel Fromont*, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2001
- AA.VV., *Protection des droits de l'homme: la perspective européenne. Mélanges à la mémoire de Rolv Ryssdal*, Verlag, Köln-Berlin-Bonn- München, 2000
- AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, I-II, Giuffrè Editore, Milano, 1998
- AA.VV., *Studi in onore di Francesco Capotorti*, I-II, Giuffrè Editore, Milano, 1999, p. 175 e ss.
- ACIERNO S., *The Carpenter judgment: fundamental rights and the limits of the Community legal order*, in *28 European Law review*, 3/2003, pp. 398-407
- ADAM R., *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 481 e ss.
- ADAM R., *La prospettata adesione della Comunità alla Convenzione di Roma: si devono modificare anche i Trattati comunitari?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1980, p. 883 e ss.
- ADAM R., *Mancata pronuncia del parere consultivo della Corte di giustizia per sopravvenuta conclusione dell'accordo internazionale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1996, p. 1071 e ss.
- ADAM R., *Sul diritto di voto della Comunità europea in seno alla FAO per l'adozione di accordi in materia di pesca*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1997, p. 167 e ss.;
- ADAM R., TIZZANO A., *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, II Ed., Giappichelli, Torino, 2010
- ADAM R., *Verso il Trattato di Nizza: la nuova Conferenza intergovernativa sulle riforme istituzionali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1999, p. 781 e ss.
- ADINOLFI A., *La Corte di Giustizia dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 01/2010, p. 45 e ss.
- ADINOLFI A., *Il diritto alla vita familiare nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2011, p. 9 e ss.
- ADINOLFI A., *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli Stati membri*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1994, p. 521 e ss.
- ADINOLFI A., *L'accertamento in via pregiudiziale della validità di atti comunitari*, Giuffrè Editore, Milano, 1997
- ADINOLFI A., *La Corte di giustizia dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1/2010, p. 45 e ss.
- ADINOLFI A., *Le Istituzioni giudiziarie nel Progetto di Costituzione europea*, in *Rivista di Diritto*

Internazionale, 3/2003, p. 645 e ss.

ADINOLFI G., LANG A. (a cura di), *Il trattato che adotta una costituzione per l'Europa: quali limitazioni all'esercizio dei poteri sovrani degli stati?*, Giuffrè, Milano, 2006

ADINOLFI A., DANIELE L., NASCIBENE B., AMEDEO S. (a cura di), *L'applicazione del diritto comunitario della concorrenza – Commentario al regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002*, Giuffrè, Milano, 2007

ALBERTI J., *Il parere della Corte di giustizia sul Tribunale dei brevetti europeo e comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2/2012, p. 367 e ss.

ALBORS LLORENS A., *The Standing of Private Parties to Challenge Community Measures: Has the European Court missed the Boat?*, in *62 Cambridge Law Journal*, 1/2003, pp. 72-92

ALEMANNO V., *In margine alla sentenza British American Tobacco: continua la saga Union de Pequenos Agricultores-Jégo Quére?*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2004, p. 183 e ss.

ALKEMA E.A., *The EC and the European Convention on Human Rights – Immunity and Impunity for the Community?*, in *16 Common Market Law Review*, 1979, pp. 498-508

ALLOTT P., *Fundamental Rights in the EU*, in *The Cambridge Law Journal*, 1996

ALONSO GARCÍA R., *Le clausole orizzontali della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 01/2002, p. 1 e ss.

ALSTON P., BUSTELO M., HEENAN J. (Eds.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 1999

ALSTON P., WEILER J.H.H., *An Aver Closer Union in Need of a Human Rights Policy*, in *European Journal of International Law*, 1998, pp. 658-723

ALTER K.J., *Establishing the Supremacy of European Law. The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2001

AMADEO S., *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 *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 720 e ss.

AMADEO S., *La Corte di giustizia delle Comunità europee ed i rapporti tra diritto comunitario e*

AMADEO S., *Norme comunitarie, posizioni giuridiche soggettive e giudizi interni*, Giuffrè Editore, Milano, 2002

AMADEO S., *Unione europea e Treaty-Making power*, Giuffrè, Milano, 2005

AMALFITANO C., *La protezione giurisdizionale dei ricorrenti non privilegiati nel sistema comunitario*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1/2003, p. 13 e ss.

AMALFITANO C., MUNARI F., *Il terzo Pilastro dell'Unione: problematiche istituzionali, sviluppi giurisprudenziali, prospettive*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2007, p. 773 e ss.

AMARESINGHE C.F., *Local remedies in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004

AMOROSO G., *Sui controlimiti alle norme della Cedu come parametro interposto nel giudizio di costituzionalità* (a prima lettura di Corte cost. n. 264 del 2012), in *Il Foro italiano*, 1/2013, p. 30 e ss.

AMPHOUX J., *A propos de l'arrêt 26/62 (Société N.V. Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gend et Loos contre Administration fiscale néerlandaise) rendu le 5 février par la Cour de justice des Communautés européennes*, in *Revue générale de droit international public*, 1964, pp. 110-157

ANDERSON D.W.K., DEMETRIOU M., *References to the European Court*, II Ed., Sweet & Maxwell, Londo, 2002

ANDRIANARIVONY M.J., *L'Organ d'appel de l'O.M.C.: une institution originale investie d'une mission constitutionnelle et normative*, in *Revue Beige de Droit International*, 2000, p. 276 e ss.

ANDRIANTSIMBAZOVINA J., *L'application de la CEDH par les juridictions nationales, par l'intermédiaire de la CJCE*, in *Europe*, 1998, p. 7 e ss.

ANTHONY A., EECKHOUT P., TRIDIMAS T. (Eds.), *Continuity and change in EU Law. Essays in Honour of Sir Jacobs F.*, Oxford University Press, Oxford, 2008

ARCARI M., *Autorizzazioni del Consiglio di sicurezza, tutela dei diritti dell'uomo e occupazione militare in Iraq: il caso Al-Jedda di fronte ai giudici britannici*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2006, p. 1083 e ss.

AREILZA CARVAJAL J.M., *El Dictamen 2/1994 del Tribunal de Justicia o cómo no abordar el espinoso asunto de las competencias comunitarias*, in 47 *Revista española de Derecho Constitucional*, 1996, pp. 333-345

ARLOTTA A., *La tutela dei diritti dell'uomo a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: Rapporti tra normativa interna e CEDU*, in *Giurisprudenza di merito*, 2/2011, p. 525 e ss.

ARNULL A., *Does the Court of Justice have Inherent*, 27 *Common Market Law Review* 1990, pp. 683-708

ARNULL A., *The General Principles of EEC Law and the Individual*, Leicester University Press, London, Leicester, 1990

ARNULL A., *Private Applicants and the Action for Annulment under Article 173 of the EC Treaty*, in *Common Market Law Review*, 1995, p. 7 e ss.

ARNULL A., *The European Union and its Court of Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2006

ARNULL A., (Eds.), *A Constitutional Order of States?*, Hart Publishing, Oxford, 2011

ARNULL A., EECKHOUT P., TRIDIMAS T. (Eds.), *Continuity and Change in EU Law. Essays in Honour of Sir Jacobs F.*, Oxford University Press, Oxford, 2008

ARNULL A., BARNARD C., DOUGAN M., SPAVENTA E. (Eds.), *A Constitutional Order of States?*, Hart Publishing, Oxford, 2011

ASHIAGBOR D., COUNTOURIS N., LIANOS I. (Eds.), *The European Union after the Treaty of Lisbon*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012

ASS. ITAL. COSTITUZIONALISTI (a cura di), *Atti Convegno Perugia 1999*, CEDAM, Padova, 2000

AUER, A. FLÜCKIGER A., M. HOTTELIER, *Les droits de l'homme et la Constitution: études en l'honneur du Professeur Giorgio Malinverni*, Genève, Zurich, Bale, 2007

AZPITARTE SANCHEZ M., *Las Relaciones entre el Derecho de la Unión y el Derecho del Estado a la Luz de*

- la Constitución Europea*, in 1 *Revista Española de Derecho Constitucional Europeo*, 2004, p. 75 e ss.
- AZZENA L., *L'integrazione attraverso i diritti*, Giappichelli, Torino, 1998
- BAHAR M., *Attaining Optimal Deterrence at Sea: A Legal and Strategic Theory for Naval Anti-Piracy Operations*, in 40 *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2007, pp. 1-85
- BAILLEUX A., *Le salut dans l'adhésion?, Entre Luxembourg et Strasbourg, actualités du respect des droits fondamentaux dans la mise œuvre du droit de la concurrence*, in 46 *Revue Trimestrielle de droits européens*, 2010, pp. 31-54
- BALTHASAR S., *Locus Standi Rules for Challenges to Regulatory Acts by Private Applicants: The new Article 263(4) TFUE*, in *European Law Review*, 2010, p. 542 e ss.
- BARATTA R., *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2008, p. 37 e ss.
- BARATTA R., *Le competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 517 e ss.
- BARATTA R., *National Courts as "Guardians" and "Ordinary Courts" of EU Law: Opinion 1/09 of the ECJ*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2011, p. 317 e ss.
- BARATTA, R., *Sulle fonti delegate ed esecutive dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2/2011, p. 293 e ss.
- BARATTA R., *Accession of the EU to the ECHR: the Rational for the ECJ's Prior Involvement Mechanism*, in 50 *Common Market Law Review*, 2013, pp. 1305–1332
- BARAV A., *Les effets du droit communautaire directement applicable*, in *Cahiers de droit européenne*, 1978, p. 265 e ss.
- BARBERA M. (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2007
- BARENTS R., *The Court of Justice and the EEA Agreement: Between Constitutional Values and Political Realities*, in *The European Economic Area EC-EFTA. European Monographs*, Kluwer – Deventer, 1994, pp.57-71
- BARENTS R., *The Autonomy of Community Law*, Kluwer Law International, The Hague, 2004
- BARENTS R., *The Court of Justice after the Treaty of Lisbon*, in 47 *Common Market Law Review*, 2010, p. 709 e ss.
- BARILE P., *Ancora su diritto comunitario e diritto interno*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, in VI *Autonomie e garanzie costituzionali*, Vallecchi, Firenze, 1969
- BARILE, P., *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, p. 2406 e ss.
- BARNARD C., ODUDU O., *The Outer Limits of European Union Law*, Hart Publishing, Oxford, 2009
- BARONCINI E., *Il Treaty-making power della Commissione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009
- BARONCINI E., *L'Unione europea e la procedura di conclusione degli accordi internazionali dopo il Trattato di Lisbona*, in 5 *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 1/2013, pp. 5-37
- BARONCINI E., CAFARO S., NOVI C., *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Giappichelli Editore,

Torino, 2012

BARONE A., *L'efficacia diretta delle direttive fra certezze (comunitarie) e fra intendimenti (nazionali)*, in *Foro italiano*, 1196, IV, c. 358

BARRIATI S., *Il ruolo del giudice nella costituzione dell'ordinamento comunitario*, in *Jus*, 1999, p. 119 e ss.

BARTOLE B., DE SENA P., ZAGREBELSKY V. (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione*, CEDAM Editore, Padova, 2012

BARTOLE S., CONFORTI B., RAIMONDI G. (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, CEDAM Editore, Padova, 2001

BARTOLINI M.E., *La competenza della Corte di giustizia ad interpretare il diritto nazionale modellato sulla normativa comunitaria*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2002, p. 311 e ss.

BARTOLINI M.E., *Il caso Ruiz-Zambrano: la cittadinanza dell'Unione europea tra limiti per gli Stati membri e garanzie per i cittadini*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, pp. 652-657

BARTOLINI M.E., *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012

BARUFFI M.C., QUADRANTI I. (a cura di), *Libera circolazione e diritti dei cittadini europei*, Edizioni Scientifiche, Napoli, 2012

BASSANINI F., TIBERI G. (a cura di), *La Costituzione europea. Un primo commento*, Il Mulino, Bologna, 2004

BASSANINI F., TIBERI G., *Le nuove istituzioni europee: Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2008

BASSU A., *Il mantenimento della pace nel diritto dell'Unione europea. Le competenze della Comunità, dell'Unione e degli Stati membri*, Giuffrè, Milano, 2004

BAUDENBACHER C. (Eds.), *Nwuste Entwicklungen im Europaeischen und internationalen Kartellrecht*, VI St., Gallen Kartellrechtsforum, 1999, Basel, 2000

BAUDENBACHER C., *The EFTA Court remains the only Non-EU-Member States Court - Observation on Opinion 1/09*, in *European Law Reporter*, 7-8/2011, pp. 236-242

BEAUMONT P., *The European Community Cannot Accede to the European Convention on Human Rights*, in *The Edinburgh Law Review*, 1/1997, pp. 235-249

BEBR G., *How supreme is Community Law in the National Courts*, in *11 Common Market Law Review*, 1974, p. 6 e ss.

BENAZZO A., *Diritti fondamentali, Giudici costituzionali e integrazione europea*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 05/1998, p. 835 e ss.

BENEDEK W., BENOÎT-ROHMER F., KARL W., NOWAK M. (Eds.), *Europea Yearbook on Human Rights*, NWV, Vienna, 2011

BENOIT-ROHMER F., *À propos de l'arrêt Bosphorus Air Lines du 30 juin 2005: l'adhésion contrainte de l'Union européenne à la Convention*, in *64 Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2005, pp. 827-853

- BENOIT-ROHMER F., *Valeurs et droits fondamentaux dans la Constitution*, in 41 *Revue Trimestrielle de Droit Européenn*, 2005, pp. 261-283
- BENOIT-ROHMER F., *Les enfants de Bosphorus*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2010, p. 18 e ss.
- BENOÎT-ROHMER F., *Completing the transformation: Values and Fundamental Rights in the Treaty of Lisbon*, in *European Yearbook on Human Rights*, 2010 p. 49 e ss.
- BENOÎT-ROMER F., KLEBES H., *Council of Europe Law, Towards a Pan-European Legal Area*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2005
- BERING LIISBERG J., *Does the EU Charter of Fundamental Rights threaten the supremacy of Community Law?*, in 38 *Common Market Law Review*, 2001, pp. 1171-1199
- BERNERI C., *Le pronunce Zambrano e McCarthy: gli ultimi sviluppi giurisprudenziali sulle unioni familiari tra cittadini comunitari ed extracomunitari*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, pp. 696-699
- BERNHARDT, R. J.A. JOLOWICZ (EDS.), *International Enforcement of Human Rights (Report submitted to the Colloquium of the International association of Legal Science, Heidelberg 28-30 august 1985)*,
- BERRI M., *Sull'efficacia delle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee in materia di interpretazione giurisprudenziale autentica ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE*, in *Giustizia civile*, I 1963, pp.1226-1231
- BERRI M., *Sulla priorità del diritto comunitario*, in *Giustizia civile*, I 1964 I, pp. 1894-1898
- BERTOLAZZO G., *L'essere "direttamente ed individualmente riguardato" quale requisito di legittimazione nella giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004, p. 383 e ss.
- BERTOZZI S., *Crocevia della grande Europa: il Consiglio d'Europa, l'Unione Europea, l'Osce*, Clueb, Bologna, 2001
- BERTRAND, F. (a cura di), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruyillant, Bruxelles, 2010
- BESSELINK L., *Entrapped by the Maximun Standard: On Fundamental Rights, Pluralism and Subsidiarity in the European Union*, in *Common Market Law Review*, 3/1998, p. 629 e ss.
- BESSELINK L., *The Member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter*, in 8 *Maastricht Journal of European & Comparative Law*, 2001, pp. 68-80
- BESSELINK L., *The Protection of Fundamental Rights Post-Lisbon. The Interaction between the EU Charter of Fundamental Rights, the European Convention of Human Rights (ECHR) and the National Constitutions*, FIDE 2012, 39, reperibile al sito http://www.fide2012.eu/index.php?doc_id=94 [data ultima consultazione 5 febbraio 2014]
- BESSELINK L., *The EU and the European Convention of Human Rights after Lisbon: From 'Bosphorus' Sovereign Immunity to Full Scrutiny?*, in *Changing Perceptions of Sovereignty and Human Rights: Essays in Honour of Cees Flinterman*, Intersentia, Antwerpen, 2008, pp. 295-309
- BESSON S., *The European Union and Human Rights: Towards A Post-National Human Rights*

- Institution?*, in 6 *Human Rights Law Review*, 2/2006, pp. 323-360
- BETTEN L., GRIEF N., *EU Law and Human Rights*, Longman, London, 1998
- BIAVATI P., *Diritto processuale dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2009
- BIFULCO R., CARTABIA M., CELOTTO A. (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2001
- BIFULCO R., PIZZETTI F.G., *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Giuffrè Editore, Milano, 2004
- BIGNAMI M., *L'interpretazione del giudice comune nella "morsa" delle Corti sovranazionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, p. 616
- BILANCIA F., *Leggi retroattive ed interferenza nei processi in corso: la difficile sintesi di un confronto dialogico tra Corte costituzionale e Corte europea fondato sulla complessità del sistema dei reciproci rapporti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2012, p. 4235 e ss.
- BILANCIA P. (a cura di), *Il processo costituente europeo*, Giuffrè Editore, Milano, 2002
- BILANCIA P., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra realtà intergovernativa e prospettiva comunitaria*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2/2004, p. 345 e ss.
- BILANCIA P., D'AMICO M. (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè Editore, Milano, 2009
- BILANCIA P., DE MARCO E. (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Giuffrè Editore, Milano, 2004
- BILANCIA P., PIZZETTI F.G., *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Giuffrè Editore, Milano, 2004
- BIN R., *L'applicazione diretta della Costituzione, le sentenze interpretative, l'interpretazione conforme a Costituzione della legge*, in *La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa*, Atti del XX Convegno annuale dell'AIC (Roma, 27-28 ottobre 2006), Jovene, Napoli, 2010, p. 201 e ss.
- BIN R., BRUNELLI G., PUGIOTTO A., VERONESI P. (a cura di), *All'incrocio tra Costituzione e CEDU*, Giappichelli Editore, Torino 2007
- BIN R., CARETTI P., *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2008
- BIONDI A., *The European Union Court of Justice and Certain National Procedural Limitations: Not Such a Tough Relationship*, in 36 *Common Market Law Review* 1999, pp. 1271-1287
- BIONDI A., EECKHOUT P., RIPLEY S. (Eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford University Press, Oxford, 2012
- BLACKBURN R., POLAKIEWICZ J. (Eds.), *Fundamental Rights in Europe: the European Convention of Human Rights and Its Member States 1950-2000*, Oxford University Press, Oxford, 2001
- BLANCHET D., *L'usage de la théorie de l'acte clair en droit communautaire: une hypothèse de mise en jeu de la responsabilité de l'Etat français du fait de la fonction juridictionnelle?*, in 37 *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2/2001
- BLANKE H.J., MANGIAMELI S. (Eds.), *Governing Europe under a Constitution. The Hard Road from*

- European Treaties to a European Constitutional Treaty*, Springer, Berlin-Heidelberg, 2006
- BOEREFIJN I., GOLDSCHMIDT J. (Eds.), *Changing Perceptions of Sovereignty and Human Rights: Essays in Honour of Cees Flinterman*, Intersentia Antwerpen, 2008
- BOILLET V., *La détermination du champ d'application de l'Accord sur la libre circulation des personnes au regard de la jurisprudence de la Cour européenne de justice: les implications des arrêts Zambrano et McCarthy*, in *Aktuelle juristische Praxis*, 2012, pp. 49-55
- BOMBOIS T., *La citoyenneté européenne appliquée aux situations purement internes: portée et enjeux des arrêts Zambrano et Mc Carthy*, in *Revue de jurisprudence de Liège*, 2011, pp. 1227-1244
- BON P., MAUS D. (a cura di), *Les grandes décisions des Cours constitutionnelles européennes*, Dalloz, Paris, 2008
- BONI D., *Accordi OMC, norme comunitarie e difesa giurisdizionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2008
- BORNICK B.A., *Case Comment: Bounty Hunters and Pirates: Filling in the Gaps of the 1982 U.N. Convention on the Law of the Sea*, in *Florida Journal of International Law*, 2005, p. 259 e ss.
- BOSSUYT M., VERRIJDT W., *The Full Effect of EU Law and of Constitutional Review in Belgium and France after the Melki Judgment*, in *7 European Constitutional Law Review*, 2011, pp. 355-391
- BOULOIS J., *La jurisprudence de la Cour de Justice de Communautés européennes relative aux relations extérieures*, in *Recueil*, 1978, II t.160
- BOULOIS J., *Le droit des Communautés européennes dans ses rapports avec le droit international général*, in *Recueil*, 1992, IV, t.235
- BOULOUIS D. J., *Les avis de la Cour de justice des Communautés sur la compatibilité avec le Traité CEE du projet d'accord créant l'Espace économique européen*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1992, pp. 457-463
- BOULOUIS J., CHEVALIER R.M., *Grand arrêts de la Cour de justice des Communautés Européennes*, Vol. I, Dalloz, Paris, 1994
- BOULOUIS J., *De la compétence de la Communauté européenne pour adhérer à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, in *Mélanges Jacques Robert: libertés*, 1998, pp. 315-322
- BRANDTNER B., *The "Drama" of the EEA. Comments on Opinions 1/91 and 1/92*, in *3 European Journal of International Law*, pp. 300-328
- BREITENMOSER, S. WILDHABER L. (Eds.), *Human Rights, Democracy and the Rule of Law: Liber Amicorum Luzius Wildhaber*, Nomos, Zurigo, Baden-Baden, 2007
- BREMS E., *Conflicts between Fundamental Rights*, Intersentia, Antwerp–Oxford–Portland, 2008
- BREMS E., *Human Rights: Minimum and Maximum Perspectives*, in *9 Human Rights Law Review*, 3/2009, pp. 349-372
- BRIGGS H., *The Proposed European Political Community*, in *48 America Journal of International Law*, 1954, p. 110 e s.
- BRKAN M., *L'arrêt Melloni: nouvelle pierre dans la mosaïque de la protection des droits fondamentaux*

dans l'Union européenne, in *Revue des affaires européennes*, 2013, pp. 139-145

BROBERG M., *The Preliminary Reference Procedure and Questions of International and National Law*, in *28 Yearbook of European Law*, 1/2009, pp. 362-389

BRONCKERS M., *The Relationship of the EC Courts with other International Tribunals: Non-Committal, Respectful or Submissive?*, in *44 Common Market Law Review*, 2007, p. 601 e ss.

BROWN L.N., KENNEDY J., *The Court of Justice of the European Communities*, Sweet & Maxwell, London, 2000

BRUN A., COHEN-JONATHAN G., *Quelle justice pour l'Europe? La charte européenne des droits fondamentaux et la convention pour l'avenir de l'Europe*, Bruylant, Bruxelles, 2004

BUCKLEY J., *NS v Secretary of State for the Home Department (C-411/10)*, in *European Human Rights Law Review*, 2012, pp. 208-210

BUFFARD I., CRAWFORD J., PELLET A., WITTICH S. (Eds.), *International Law between Universalism and Fragmentation. Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*, Brill, Leiden, 2008

BULTERMAN M., *Case C-540/03, Parliament v. Council, Judgment of the Grand Chamber of 27 June 2006*, in *45 Common Market Law Review*, 2008, pp. 245-259

BULTERMAN M., HANCHER L., MCDONNELL A., SEVESTAR H., "Views of European Law From the Mountain". *Liber amicorum Piet Jon Slot*, Wolters Kluwer Law, Amsterdam, 1999

BULTRINI A., *Il controllo degli atti comunitari nella giurisprudenza degli organi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Comunicazione e Studi dell'Università di Milano*, vol. XXI, 1997, p. 281 e ss.

BULTRINI A., *La questione dell'adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo di fronte alla Corte di giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1997, pp. 97-114

BULTRINI A., *L'interaction entre le système de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et le système communautaire*, in *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, 4/1998, p. 493 e ss.

BULTRINI A., *La responsabilité des Etats membres de l'Union européenne pour des violation de la Convention européenne des droits de l'homme imputable au droit communautaire*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2001, pp. 5-43

BULTRINI A., *La pluralità dei meccanismi di tutela dei diritti dell'uomo in Europa*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 63 e ss.

BULTRINI A., *I rapporti fra Carta dei diritti fondamentali e CEDU dopo Lisbona: una straordinaria occasione per lo sviluppo della tutela dei diritti umani in Europa*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 3/2009, pp. 700-720

BURROWS N., *The Second EEA Opinion*, in *18 European Law Review*, 1/1993, pp. 63-66

BURROWS N., *Question of Community Accession to the European Convention Determined*, in *European Law Review*, 1997, pp. 58-63

BUTTURINI D., *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale italiano ed europeo*,

Editoriale Scientifica, Napoli, 2009

CAGGIANO G., *L'evoluzione dello spazio di libertà sicurezza e giustizia nella prospettiva di un'Unione basata sul diritto*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, p. 335 e ss.

CALIGIURI A., CATALDI G., NAPOLETANO N. (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*, CEDAM Editore, Padova, 2010

CALLEWAERT J., *Les droits fondamentaux entre cours nationales et européennes*, in *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 2001, pp. 1186-1205

CALLEWAERT J., *The European Convention on Human Rights and European Union law: a long way to harmony*, in *European Human Rights Law Review*, 6/2009, pp. 768-783

CALLEWAERT J., *L'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2013

CALVANO, R., *La Corte di giustizia e la Costituzione europea*, CEDAM Editore, Padova, 2004

CALZOLARI L., *La nozione di "atti regolamentari" ex art. 263 quarto comma TFUE nelle prime sentenze del Tribunale dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea* 3/2012, p. 523 e ss.

CANGELOSI R.A., BUCCINO GRIMALDI G., AMATO G. (a cura di), *Verso la "costituzione europea": da Amsterdam a Laeken*, Philos, Roma, 2002

CANNIZZARO E., *Un nuovo indirizzo della Corte costituzionale tedesca sui rapporti tra ordinamento interno e norme comunitarie derivate*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1988, p. 24 e ss.

CANNIZZARO E., *Tutela dei diritti fondamentali nell'ambito comunitario e garanzie costituzionali secondo le Corti costituzionali italiana e tedesca*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, p. 83 e ss.

CANNIZZARO E., *Sulla competenza della Commissione CEE a concludere accordi internazionali*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 1992, p. 657

CANNIZZARO E., *Sull'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza da parte di organizzazioni regionali*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1993, p. 410 e ss.

CANNIZZARO E., *Principi fondamentali della Costituzione e Unione europea. A proposito della sentenza della Corte costituzionale tedesca del 12 ottobre 1993*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 6/1994, p. 1171 e ss.

CANNIZZARO E., *Sui rapporti fra il sistema della cooperazione rafforzata e il sistema delle relazioni esterne della Comunità*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 331 e ss.

CANNIZZARO E. (Ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague, London, New York, 2002

CANNIZZARO E., *Sulla responsabilità internazionale per condotte di Stati membri dell'Unione europea: in margine al caso Bosphorus*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, p. 762 e ss.

CANNIZZARO E., *Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano in due recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto internazionale*, 2008, pp. 140-141

CANNIZZARO E., *Sugli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell'ordinamento comunitario: la sentenza della Corte di giustizia nel caso Kadi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 1076

- CANNIZZARO E., *Il bilanciamento fra diritti fondamentali e l'art. 117, 1° comma, Cost.*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, p. 128 e ss.
- CANNIZZARO E. (Ed.), *The Law of the Treaties Beyond the Vienna Convention*, Oxford University Press, Oxford, 2011
- CANNIZZARO E., *Diritti "diretti" e diritti "indiretti": I diritti fondamentali tra Unione, CEDU e Costituzione italiana*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1/2012, p. 23 e ss.
- CANNIZZARO E., BARTOLINI E., *La "costituzionalizzazione" del terzo pilastro dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2007, p. 471 e ss.
- CANOR I., *"Can Two Walk Together; Expect They Be Agreed?" The Relationship Between International Law and European Law: the Incorporation of United Nations Sanctions against Yugoslavia into European Community Law Through the Perspective of the European Court of Justice*, in *35 Common Market Law Review*, 1998, pp.137-187
- CANOR I., *Primus Inter Pares. Who is the guardian of Fundamental Rights in Europe?*, 25 in *European Law Review*, 2000, pp. 3-21
- CAPELLI F., *I principi generali come fonte di diritto*, in *Diritto comunitario degli scambi internazionali*, 1986, p. 541 e ss.
- CAPONI R., *Retroattività delle leggi: limiti sostanziali v. limiti processuali nel dialogo tra le Corti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2012, p. 4232 e ss.
- CAPOTORTI F., *Sull'eventuale adesione della Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1980, p. 5 e ss.
- CAPOTORTI F., *Il Diritto comunitario non scritto*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1983, p. 409 e ss.
- CAPOTORTI F. (Ed.), *Du droit international au droit de l'intégration (liber amicorum Pierre Pescatore)*, Nomos, Baden-Baden, 1987
- CARABELLI U., *Il contrasto tra le libertà economiche fondamentali e i diritti di sciopero e di contrattazione collettiva nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia: il sostrato ideologico e le implicazioni giuridiche del principio di equivalenza gerarchica*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2/2011, pp. 217-245
- CARBONE S.M., *Il ruolo della Corte di giustizia nella costruzione del sistema giuridico europeo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2006, p. 547 e ss.
- CARBONE S.M., *Le procedure innanzi alla Corte di giustizia a tutela delle situazioni giuridiche individuali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, p. 239 e ss.
- CARBONE S.M., *Principio di effettività e diritto comunitario*, Jovene, Napoli, 2009
- CARBONE S.M., *I diritti della persona tra CEDU, diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1/2013, p. 1 e ss.
- CARBONE, S.M., SORRENTINO F., *Corte di giustizia o corte federale delle comunità europee?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, I, p. 654 e ss.

- CARBONE S.M., LUZZATO R., SANTA MARIA A. (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2011
- CARDONNEL P., ROSAS A., WAHL N. (Eds.), *Constitutionalizing the EU Judicial System, Essay in Honour of Pernilla Lindh*, Oxford University Press, Oxford, 2012
- CARDWELL P.J., DUNCAN F., *Who decides? The ECJ's Judgment on Jurisdiction in the MOX Plant Dispute*, in 19 *Journal of Environmental Law*, 2007 pp. 121-129;
- CARDWELL P.J., *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, Springer, Heidelberg, Dordrecht, New York, 2012
- CARLASSARE L. (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali dei diritti dell'uomo*, CEDAM Editore, Padova, 1988
- CARLETTI C., *I diritti fondamentali e l'Unione europea tra Carta di Nizza e Trattato-Costituzione*, Giuffrè Editore, Milano, 2005
- CARLIER J-Y, DE SCHUTTER O., (Eds), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Son apport à la protection des droits de l'homme en Europe*, Bruylant, Bruxelles, 2002
- CAROZZA P.G., *Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law*, in 97 *American Journal of International Law*, 2003, p. 38 e ss.
- CARREÑO GUALDE V., *TJCE - Sentencia de 30.05.2006, Comisión/Irlanda, C-459/03, MOX - La Competencia exclusiva del TJCE y la Parte XII de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2007, pp. 185-202
- CARRUTHERS S., *The Treaty of Lisbon and the reformed jurisdictional powers of the European Court of Justice in the field of justice and home affairs*, in *European Human Rights Law Review*, 6/2009, pp. 784-804
- CARTABIA M., *Ordinamento comunitario e sovranità nazionale in una sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, II, 1988, p. 191 e ss.
- CARTABIA M., *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 1995
- CARTABIA M. (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Il Mulino, Bologna, 2007
- CARTABIA M., *Le sentenze «gemelle»: diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2007, p. 3564 e ss.
- CARTABIA M., WEILER J.H.H., *L'Italia in Europa. Profili costituzionali e istituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2000
- CARTABIA M., DE WITTE B., PEREZ TREMPES P. (a cura di), *Constitución europea y constituciones nacionales*, Tirant lo blanch, Valencia, 2005
- CASAVOLA F.P., *I principi supremi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in IV *Foro italiano*, p. 153 e ss.
- CASOLARI F., *La sentenza MOX: la Corte di giustizia delle Comunità europee torna ad occuparsi dei rapporti tra ordinamento comunitario ed ordinamento internazionale*, in *Il diritto dell'Unione Europea*,

2007, pp. 327-367

CASOLARI F., *L'incorporazione del diritto internazionale nel diritto dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2008

CASOLARI F., *La Corte di giustizia e gli obblighi convenzionali assunti dall'insieme degli Stati membri verso Stati terzi: obblighi comuni o obblighi comunitari?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2/2009, p. 267 e ss.

CASSESE A. (a cura di), *Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000*, European University Institute, Firenze, 1998

CASSESE A., CLAPHAM A., WEILER J., *Human Rights and the European Communities*, 3 Vol., Nomos, Baden-Baden, 1991

CASSINIS P., *I nuovi poteri dell'Autorità nell'ambito della dialettica tra public e private enforcement*, in *Contratto e Impresa/Europa*, 2006, p. 719 e ss.

CASTELLANETA M., *Il mandato d'arresto non può essere vincolato a una revisione del processo in contumacia. La scelta dei giudici del Lussemburgo è per il primato del diritto Ue sulla Costituzione*, in *13 Guida al Diritto*, 2013, pp. 97-99

CATALANO N., *L'inserimento diretto delle disposizioni contenute nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea negli ordinamenti giuridici degli Stati membri*, in *Il Foro padano*, V/ 1963, Col.33-42

CATALANO N., *Portata dei Trattati istitutivi delle Comunità europee e limiti dei poteri sovrani degli Stati membri*, in *Il Foro italiano* 1964 IV Col.152-159

CATTI DE GASPERI M.R., *La nostra patria Europa: il pensiero europeistico di Alcide De Gasperi*, Mondadori, Milano, 1969, p. 52

CAVICCHI P., *Preambolo e disposizioni generali della Carta dei diritti: una riaffermazione delle specificità dell'ordinamento comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, p. 599 e ss.

CHABOD F., *Storia dell'Idea d'Europa*, Laterza, Bari, 1961

CHALTIEL F., *L'Union européenne doit-elle adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme?*, in *Rivue du Marché Communautaire et de l'Union européenne*, 1996, p. 46 e ss.

CHALTIEL F., *Les perspective du principe de primauté du droit communautaire*, in *Petes Affiches*, 2005, n° 209, p. 5.

CHARPENTIER J., *Le contrôle par la Cour de justice de la conformité au traité des accords en vager conclus par la communauté*, in *Revue du Marche et de l'Union européenne*, n. 409, juin 1997

CHITI E., *La tutela dei diritti dell'uomo nell'ordinamento comunitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1996, p. 959 e ss.

CHITI G., *Il principio di non discriminazione ed il Trattato di Amsterdam*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2000, p. 851 e ss.

CHRISTIANOS V., *La compétence consultive de la Cour de Justice à la lumière du traité sur l'Union européenne*, in *Revue du marché communautaire*, 1994, p. 44 e ss.

CHRISTOFFERSEN J., RASK MADSEN M., *The European Court of Human Rights between Law and Politics*,

Oxford University Press, Oxford, 2011

CHURCHILL R.R., FOSTER N.G., *Double Standards in Human Rights? The Treatment of Spanish Fishermen by the European Community*, in *European Law Review*, 12/1987, pp. 430-443

CHURCHILL W.S., SPAAK P.H., *European Movement and the Council of Europe*, Hutchinson, London, 1949

CIAMPI A., *L'Unione europea et le respect de droits de l'homme dans la mise en œuvre des sanctions devant la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Revue générale de Droit International Public*, 2006, p. 86 e ss.

CIAMPIA., *Sanzioni del Consiglio di Sicurezza e diritti umani*, Giuffrè Editore, Milano, 2007;

CLAES M., IMAMOVIĆ S., *Caught in the Middle or Leading the Way? National Courts in the New European Fundamental Rights Landscape*, in *European Journal of Human Rights*, 4/2013, pp. 625-653, spec. p.643 e ss.

CLAPHAM A., *Human Rights and the European Community: A Critical Overview*, European University Institute, Firenze - Baden-Baden, 1990

CLAPHAM A., *A Human Rights Policy for the European Community*, 10 *Yearbook of European Law*, 1/1990, pp. 309-366

CLAPHAM A., *On Complementarity: Human Rights in the European Legal Orders*, in 21 *Human Rights Law Journal*, 2000, p. 8 e ss.

COCOZZA, F., *Diritto comune delle libertà in Europa*, Giappichelli, Torino, 1994

COHEN A., *Constitutionalism Without Constitution: Transnational Elites Between Political Mobilization and Legal Expertise in the Making of a Constitution for Europe (1940s -1960s)*, in 32 *Law & Social Inquiry*, 2007, p. 109 e ss.

COHEN-JONATHAN G., *L'adhésion de la Communauté européenne à la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Journal des tribunaux. Droit européen*, 17/1995, p. 49 e ss.

COHEN-JONATHAN G., *Aspects européennes des droits fondamentaux*, Montcherestien, Paris, 2002

COHEN-JONATHAN G., DUTHEIL DE LA ROCHERE J., *Constitution européenne, démocratie et droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 2003

COLANDREA V., *On the power of the European Court of Human rights to order specific non-monetary measures: some remarks in light of the Assanidzé, Broniowski and Sejdicovic cases*, in *Human Rights Law Review*, 2007, p. 396 e ss.

COLVIN M. - GUILD, E. - OWERS, A. (a cura di), *Judging the European Union: Judicial Accountability and Human Rights*, Justice, London, 1996

COMBA M.E. (a cura di), *Diritti e confini. Dalle costituzioni nazionali alla Carta di Nizza*, Edizioni di Comunità, Torino, 2002

CONDINANZI M., *La (fantomatica) competenza della Corte di giustizia delle Comunità europee nelle convenzioni concluse dagli Stati membri ai sensi dell'art. K.3 lett. c) del Trattato sull'Unione*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1996, p. 579 e ss.

- CONDINANZI M., *L'adattamento al diritto delle Comunità e dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2003
- CONDINANZI M., MASTROIANNI R., *Il contenzioso dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2009
- CONDORELLI L., *La Corte costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla Cedu o a qualsiasi obbligo internazionale?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, pp. 309-310
- CONFORTI B., *The activities of national judges and the international relations of their State*, in *65 Yearbook of the Institute of International Law*, I, 1993, p. 328 e ss., spec. p.344
- CONFORTI B., *Note sui rapporti tra diritto comunitario e diritto europeo dei diritti fondamentali*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 2000, p. 423 e ss.
- CONFORTI B., *Decisioni del Consiglio di Sicurezza e diritti fondamentali in una bizzarra sentenza del Tribunale comunitario di primo grado*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2006, p. 333
- CONFORTI B., *La Corte costituzionale applica la teoria dei controlimiti*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2/2013, p. 527 e ss.
- CONSTANTINESCO V., *Chronique de jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. Institutions et ordre juridique communautaire*, in *Journal du droit international*, 1997 pp. 516-524
- CONTALDI G., *Effetto diretto e primato del diritto comunitario*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. III, Giuffrè, Milano, 2006, p. 2124
- CONTI R., *Corte costituzionale e Cedu: qualcosa di nuovo all'orizzonte?*, in *Corriere giuridico*, 2010, p. 624 e ss.
- COPPEL J., O'NEILL A., *The European Court of Justice: Taking Rights Seriously?*, in *29 Common Market Law Review*, 1992, pp. 669-692
- CORTES M.J., *Sur l'adhésion à la CEDH et la sauvegarde de l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union dans l'identification du défendeur pertinent: le mécanisme du codéfendeur*, in *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 4/2011, pp. 615-665
- CORTESE B. (Eds.), *EU Competition Law: Between Public and Private Enforcement*, *International Competition Law Series*, Kluwer Law International, The Hague, 2013
- COSIO R., *I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2/2012, p. 311 e ss.
- COSTA J.P., *La Convention européenne des droits de l'homme, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la problématique de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention*, EUI Working Paper LAW No. 2004/5
- COSTA J.P., *The Relationship between the European Convention on Human Rights and European Union Law – A Jurisprudential Dialogue between the European Court of Human Rights and the European Court of Justice*, lecture at the King's College, London, 7 October 2008
- COSTA J.P., *On the Legitimacy of the European Court of Human Rights' Judgments*, in *7 European Constitutional Law Review*, 2011, pp. 173-182
- COSTA J.P., *The relationship between the European Court of Human Rights and the national courts*, in

- European Human Rights Law Review*, 3/2013, pp. 264-274
- COSTA P., *Più Europea, meno Europa. La Convenzione e il processo costituzionale europeo*, Marsilio, Venezia, 2002
- COSTANZO P. (a cura di), *La Carta europea dei diritti*, De Ferrari & De Vega, Genova, 2002
- COSTANZO P., MEZZETTI L., RUGGERI A. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2008
- COSTELLO C., *The Bosphorus Ruling of the ECtHR: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe*, *Human Rights Law Review*, 2006, p. 87 e ss.
- COSTELLO C., *Dublin-case NS/ME: Finally, an end to blind trust across the EU?*, in *Asiel en Migrantenrecht*, 2012, pp. 83-92
- COURTOY C., *Les relations entre les Cours constitutionnelles et les autres juridictions nationales, y compris l'interférence, en cette matière, de l'action des juridictions européennes*, in *Revue belge de droit constitutionnel*, 3/2002, p. 310 e ss.
- CRAIG P., *Legality, Standing and Substantive Review in Community Law*, in 14 *Oxford Journal of Legal Studies*, 1994, p. 507 e ss.
- CRAIG P., *Direct effect, indirect effect and the construction of national legislation*, in *European Law Review*, 1997, p. 519 e ss
- CRAIG P., *The Treaty of Lisbon: Process, architecture and substance*, in *European Law Review*, 2008, pp. 137-166
- CRAIG P., *Accession Revisited: Will Fundamental Rights Protection Trump the European Union's Legal Autonomy?*, in *European Yearbook on Human Rights*, 2011, p. 167 e ss.
- CRAIG P., *The ECJ and Ultra Vires Action: A Conceptual Analysis*, in 48 *Common Market Law Review* 2011, pp. 395-437
- CRAIG P., *EU Accession to the ECHR: Competence, Procedure and Substance*, in 36 *Fortdham International Law Journal*, 2013, pp. 1114-1150
- CRAIG P., DE BURCA G., *EU Law. Text, cases and materials*, Oxford University Press, Oxford, 2003
- CRAIG P., DE BURCA G., *EU Law: Text, Cases and Materials*, IV ed., Oxford University Press, Oxford, 2008
- CRAIG P., DE BURCA G., *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2011
- CRAIG P., HARLOW, C., *Law Making In The European Union*, Kluwer Law, The Hague, 2002
- CREMONA M. (Ed.), *Developments in EU External Relations Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008
- CREMONA M., DE WITTE B., *EU foreign relations law: constitutional fundamentals*, Oxford University Press, Oxford, 2008
- CREMONA M., FRANCONI F., POLI S., *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, EUI Working Paper 2009/2010
- CURTI GIALDINO C., *Il Trattato di Maastricht sull'Unione europea, Genesi - Struttura - Contenuto -*

- Processo di ratifica*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1993
- CURTI GIALDINO C., *Il diritto di replica alle conclusioni degli avvocati generali della Corte di giustizia dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2012
- CURTI GIALDINO C., *Codice dell'Unione Europea Operativo*, Simone Editore, Napoli, 2013
- CURTIN D., *Directives: The Effectiveness of Judicial Protection of Individual Rights*, in *27 Common Market Law Review*, 1990, pp. 709-793
- CURTIN D., TULKENS F. (Eds.), *Institutional Dynamics of European Integration. Essay in Honour of Henry G. Schermers*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994
- CURTIN D., VAN OOIK R., *The Sting is Always in the Tail. The Personal Scope of Application of the EU Charter of Fundamental Rights*, in *8 Maastricht Journal of European & Comparative Law*, 2001, pp. 102-114
- D'ALESSANDRO E., *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia*, Giappichelli, Torino, 2012
- D'ASPREMONT J., DOPAGNE F., *Kadi: The CJEU's Reminder of the Elementary Divide between Legal Orders*, *5 International Organisations Law Review*, 2008, p. 317 e ss.
- D'ATENA A., GROSSI P. (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello*, Giuffrè Editore, Milano, 2004
- D'IGNAZIO G. (a cura di), *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Giuffrè Editore, Milano, 2011
- DANIELE L., *Tendenze attuali della giurisprudenza comunitaria in merito alla nozione di norme direttamente efficaci*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1995, p. 219 e ss.
- DANIELE L. (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Giuffrè Editore, Milano, 2001
- DANIELE L., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2008, p. 655 e ss.
- DANIELE L., *La protezione dei diritti fondamentali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: un quadro d'insieme*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 3/2009, pp. 645-651
- DANIELE L., *Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, p. 7 e ss.
- DASHWOOD A., *The limits of European Community powers*, in *European Law Review*, 1996, p. 113 e ss.
- DASHWOOD A., HILLION C. (Eds.), *The General Law of E.C. External Relations*, Sweet&Maxwell, London, 2000
- DASHWOOD A., JOHNSTON A., *The institutions of the enlarged EU under the regime of the constitutional treaty*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 1481 ss.
- DASHWOOD A., MARESCAU M. (Eds.), *Law and Practice of EU External Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008
- DAUSES M.A., *La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire*, in *Revue*

- Trimestrielle de Droit Européen*, 1984, p. 403 e ss.
- DE BENEDETTO M., *L'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, Il Mulino, Bologna, 2000
- DE BOER N., *Addressing rights divergence under the Charter: Melloni*, in *50 Common Market Law Review*, 2013, pp. 1083-1104
- DE BURCA G., *The drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights*, in *26 European Law Review*, 2/2001, pp. 126-138
- DE BURCA G., *Beyond the Charter: How Enlargement has Enlarged the Human Rights Policy of European Union*, in *27 Fordham International Law Journal*, 2003-2004, p. 629 e ss.
- DE BURCA G., *The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi*, in *15 Columbia Journal of European Law*, 2009, p. 1 e ss.
- DE BURCA G., *The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor*, in *105 American Journal of International Law*, 4/2011 pp. 649-693
- DE BURCA G., WEILER J.H.H., *The Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012
- DE KERCHOVE G., DE SCHUTTER O., TULKENS, F., *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: dialogue à trois voix*, Bruylant, Bruxelles, 2001
- DE LA ROSA S., *La mise en oeuvre des résolutions du Conseil de sécurité confrontée aux exigences de la Communauté de droit. Réflexions sur l'arrêt Kadi*, in *Revue des affaires européennes* 2007-08 pp. 317-339
- DE LUCA M., *Quanto incide l'allargamento dei controlimiti sulla efficacia delle norme Cedu*, in *Il Foro italiano*, 3/2013, p. 791 e ss.
- DE PASCALE F., *L'ammissione della CEE alla FAO: cronaca di un negoziato*, in *La Comunità internazionale*, 1992, p. 478 e ss.;
- DE PASQUALE P., FERRARO F. (a cura di), *Il terzo pilastro dell'Unione europea cooperazione intergovernativa e prospettive di comunitarizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009
- DE PASQUALE T., *Problemi interpretativi della nozione giuridica di cittadinanza: un concetto europeizzato di diritto pubblico interno? La controversa relazione tra cittadinanze nazionali degli Stati membri*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2012, p. 471 e ss.
- DE SADELEER N., DUMONT H. JADOUL P., VAN DROOGHENBROECK S., *Les innovations du traité de Lisbonne. Incidences pour le praticien*, Bruylant, Bruxelles, 2011
- DE SALVIA M., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Procedure e contenuti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1999
- DE SCHUTTER O., *La coopération entre la Cour européenne des droits de l'homme et le juge national*, in *Revue belge de droit international*, 1997, p. 49 e ss.
- DE SCHUTTER O., *Le nouvelle Cour européenne des droits de l'homme*, in *Cahiers de Droit européen*, 1998, pp. 319-352
- DE SCHUTTER O., *Fundamental Rights and the Transformation of Governance in the European Union*, in

- 9 *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2006-2007, p. 133 e ss.
- DE SCHUTTER O., *The Two Europes of Human Rights: The Emerging Division of Tasks Between the Council of Europe and the European Union in Promoting Human Rights in Europe*, in 14 *Columbia Journal of European Law*, 3/2008, p. 509 e ss.
- DE SCHUTTER O., *L'adhésion de l'Union Européenne à la Convention européenne des droits de l'homme: feuille de route de la négociation*, in 83 *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2010, pp. 535-571
- DE SCHUTTER O., *The Two Lives of Bosphorus: Redefining the Relationship between the European Court of Human Rights and the Parties to the Convention*, in *European Journal of Human Rights*, 4/2013, pp. 584-624
- DE SCHUTTER O., LEJEUNE Y., *L'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme. A propos de l'avis 2/94 de la Cour de Justice des Communautés*, in *Cahiers de droit* 1996, pp. 555-606
- DE SCHUTTER O., NIHOUL P. (ED.), *Une Constitution pour l'Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, Larcier, Bruxelles, 2004
- DE SCHUTTER O., L'E. LASSER M., *Judicial Transformations: The Rights Revolution in the Courts of Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2009
- DE SENA P., *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino, 2002
- DE SIERVO U., *Costituzionalizzare l'Europa ieri ed oggi*, Il Mulino, Bologna, 2001
- DE SIERVO U., *La difficile Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2001
- DE SIERVO U., *L'ambigua redazione della Carta dei Diritti Fondamentali nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione Europea*, in *Diritto Pubblico*, 1/2001, p. 50 e ss.
- DE VRIES S.A., *Balancing Fundamental Rights with Economic Freedoms According to the European Court of Justice*, in 9 *Utrecht Law Review*, 1/2013, pp. 169-192
- DE WITTE B., *Retour à "Costa". La primauté du droit communautaire à la lumière du droit international*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1984, pp. 425-454
- DE WITTE B., *The Legal Status of the Charter: Vital Question or Non-Issue?*, in 8 *Maastricht Journal of European & Comparative Law*, 2001, p. 81 e ss.
- DE WITTE B., *European Union Law: How Autonomous is its Legal Order?*, in 65 *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2010, pp. 141-155
- DECAUX E. (a cura di), *L'Europe et le droit. Mélanges en hommage à Jean Boulois*, Dalloz, Paris, 1991
- DEL VECCHIO A., *L'Unione europea nella FAO: prospettive di una nuova confederazione?*, in *Studi in ricordo di A.F. Panzera, Vol. I., Diritto Internazionale*, Bari, 1995, p. 367 e ss.;
- DEN HEIJER M., *Joined Cases C-411 & 493/10, N.S. v. Secretary of State for the Home Department and M.E. and Others v. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 21 December 2011*, in 49 *Common Market Law Review*, 2012 pp. 1735-1753
- DEN HEIJER M., NOLLKAEMPER A. (Eds.), *SHARES Briefing Paper – A New Framework for Allocating*

- International Responsibility: the EU Accession to the European Convention on Human Rights*, 2014, available at www.sharesproject.nl. [data ultima consultazione 5 febbraio 2014]
- DI COMITE V., *Il desiderio di vivere insieme e il mancato diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini europei statici alla luce del caso Dereci*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 474 e ss.
- DI FEDERICO G. (Eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. From Declaration to Binding Instrument*, Springer, Dordrecht, 2011
- DI FEDERICO G., *La riforma del procedimento comunitario antitrust e i diritti di difesa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008
- DI STASI A., *Diritti umani e sicurezza regionale. Il sistema europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2000
- DI STEFANO A., *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e principio di sussidiarietà*, Ed.it, Catania, 2009
- DIAZ-DUBNER, *On the Problem of Utilizing Unilateral Action to Prevent Acts of Sea Piracy and Terrorism: A Proactive Approach to the Evolution of International Law*, in *Syracuse Journal of International Law & Commerce*, 2004, p. 1 ss.,
- DIOS J.M., *Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, in *Revista Jurídica de Catalunya*, 1996, p. 1211-1213
- DITTERT D., *Les droits des citoyens de l'Union: vers un statut détaché de tout élément transfrontalier*, in *Revue des affaires européennes*, 2011, pp. 223-229
- DONATI F., *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Giuffrè Editore, Milano, 1995
- DONNAY L., *L'obligation incombant au juge de poser une question préjudicielle à la Cour de justice, élément vaporeux du procès équitable (obs/s. Cour eur. dr. h., Ullens de Schooten et Rezabek c. Belgique, 20 septembre 2011)*, in *96 Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 2013
- DONY, M., BRIBOSIA, E. (a cura di), *L'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2002
- DONY M., BRIBOSIA E. (a cura di), *Comentaire de la Constitution européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2005
- DORD O., *Systèmes juridiques nationaux et Cours européennes: de l'affrontement à la complémentarité?*, in *96 Pouvoirs*, 2001, p. 5 e ss.
- DOUGAN M., *The Treaty of Lisbon 2007: Winning minds, not hearts*, in *45 Common Market Law Review*, 2008, pp. 617-703
- DOUGLAS-SCOTT S., *The Charter of Fundamental Rights as a Constitutional Document*, 37, *European Human Rights Law Review*, 2004, pp. 37-50
- DOUGLAS-SCOTT S., *A tale of two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the growing european human rights acquis*, in *43 Common Market Law Review*, 2006, pp. 629-665
- DOUGLAS-SCOTT S., *The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon*, in *Human Rights Law Review*, 4/2011, pp. 645-682
- DRAETTA U., PARISI N., RINOLDI D. (a cura di), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea. Principi fondamentali e tutela dei diritti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007

- DRAETTA U., SANTINI A. (a cura di), *L'Unione europea in cerca di identità. Problemi e prospettive dopo il fallimento della "Costituzione"*, Giuffrè, Milano, 2008
- DRAETTA U., *La funzione legislativa ed esecutiva dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, pp. 677-693
- DRZEMCZEWSKI A., *Fundamental Rights and the European Communities: Recent Developments*, in *The Human Rights Review*, vol. II, nr. 1, 1979, pp. 69-86
- DRZEMCZEWSKI A., *The Domestic Application of the European Human Rights Convention as European Community Law*, in *30 International and Comparative Law Quarterly*, 1981, pp. 118-140
- DRZEMCZEWSKI A., *The European Human Rights Convention: Protocol n. 11 – Entry into force and first year of application*, in *Human Rights Law Journal*, 2000, pp. 1-17
- DRZEMCZEWSKI A., *L'élection du juge de l'Union européenne à la Cour européenne*, in *95 Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 2013, p. 551 e ss
- DRZEMCZEWSKI A., MEYER-LADEWIG, *Principales caractéristiques du nouveau mécanisme de contrôle établi par la CEDH suite au Protocole n.11, signé le May 11, 1994*, in *Revue universelle des droits de l'homme*, 1994, pp. 81-113
- DUPAI, P. (a cura di), *Völkerrecht als Wertordnung: Festschrift für Christinan Tomuschat*, N. P. Engel Verlag, Kehl, 2006
- DUPUY R.J. (Ed.), *Mélanges en l'honneur de N. Valticos, Droit et justice*, Pedone, Paris, 1999
- DURANTE F., *Giudizio pregiudiziale, rapporti tra ordinamenti e principio di effettività nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1963, pp. 415-421
- DUTHEIL DE LA ROCHERE J., *L'espace économique européen sous le regard des juges de la Cour de justice des Communautés européennes*, in *Revue du Marché Communautaire*, 1992, pp. 603-612
- ECKES C., *Does the European Court of Human Rights provide protection from the European Community?*, in *European Public Law*, 2007, p. 47 e ss.
- ECONOMIDES K., WEILER J.H.H., *Accession of the Communities to the European Convention on Human Rights: Commission Memorandum*, in *42 The Modern Law Review*, 6/1979, pp. 683-695
- EDITORIAL COMMENT, in *26 Common Market Law Review*, 1989, pp. 589-593
- EDITORIAL COMMENT, *Fundamental rights and common European values*, in *Common Market Law Review*, 1996, p. 220 e ss.
- EDITORIAL COMMENT, *Fundamental rights and EU membership: Do as I say, not as I do!*, in *49 Common Market Law Review*, 2012, pp. 481-488
- EDITORIAL COMMENT, *The EU Charter of Fundamental Rights - Some Reflections on its External Dimension*, in *8 Maastricht Journal of European & Comparative Law*, 2001, p. 3 e ss.
- ECKHOUT P., *The Domestic legal Status of the WTO Agreement: Interconnecting Legal Systems*, in *Common Market Law Review*, 1997, p. 15 e ss.
- ECKHOUT P., *The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question*, in *39 Common Market*

- Law Review*, 2002, pp. 945-994
- EECKHOUT P., *The EU External Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2005
- EECKHOUT P., *Bold Constitutionalism and Beyond*, in *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, 2010
- EECKHOUT P., *EU External Relations Law*, 2nd edn., Oxford University Press, Oxford, 2011
- EECKHOUT P., *Human Rights and the Autonomy of EU Law: Pluralism or Integration?*, in 66 *Current Legal Problems*, 2013, pp. 169-202
- EGGER, A., *EU-Fundamental Rights in the National Legal Order: The Obligations of Member States Revisited*, in 25 *Yearbook of European Law*, 2006, p. 515 e ss.
- EICKE, T., *The European Charter of Fundamental Rights – unique opportunity or unwelcome distraction*, in *European Human Rights Law Review*, 2000, p. 293 e ss.
- EINAUDI L., *Il dogma della sovranità e l'idea della Società delle Nazioni*, in *Corriere della Sera*, dicembre 1918
- ENCHELMAIER S., *No-One Slips Through the Net? Latest Developments, and Non-Developments*, in the *European Court of Justice's Jurisprudence on Art. 230 (4) EC*, in *Yearbook of European Law*, 2005, p. 173 e ss.
- EPIDENDIO T., *Il caso Melloni: il nodo irrisolto del massimo standard di tutela dei diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, pp. 451 e ss.
- EPINEY A., *L'appréciation de l'EEE et de son système de contrôle juridictionnel par la Cour de justice des Communautés européennes dans les avis 1/91 et 1/92*, in *Schweizerische Zeitschrift für internationale und europäisches Recht*, 1992, pp. 275-304
- ERGEC, R. (Eds), *Présence du Droit public et des Droits de l'Homme (Mélanges offerts à Jacques Velu)*, Lancier, Paris, 1992
- ESCOBAR HERNANDEZ C., *Problemas planteados por la aplicación en el ordinamiento español de la sentencia Bultó*, in *Revista de Instituciones Europeas*, 1992, p. 139 e ss.
- ESCOBAR HERNANDEZ C., *Comunidad Europea y Convenio Europeo de Derechos Humanos: ¿el fin de una vieja polémica?*, in *Revista de Instituciones Europeas*, 1996, pp. 817-838
- EU NETWORK OF INDEPENDENT EXPERTS ON FUNDAMENTAL RIGHTS (Eds.), *Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2006
- EVANS M., KOUTRAKOS P., *The international responsibility of the European Union. European and international perspectives*, Hart Publishing, Oxford Portland, 2013
- FALZEA P., SPADARO A., VENTURA L. (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Giappichelli, Torino, 2003
- FATTORI P., TODINO M., *La disciplina della concorrenza in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2004
- FAVREAU B., SKOURIS V., *La Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne après le Traite de Lisbonne*, Bruylant, Bruxelles, 2010
- FELDAM D., *The Human Rights Act 1998 and Constitutional Principles*, in *Legal Studies*, 1999, p. 165 e

ss.

FENGER N., BROBERG MORTEN P., *Finding Light in the Darkness: On the Actual Application of the act clair Doctrine*, in *30 Yearbook of European Law*, 1/2011, pp. 131-158

FERNÁNDEZ SOLA N., *La adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo de Salvaguarda de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Comentario al Dictamen 2/94 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, in *144 Noticias de la Unión Europea*, 1997, pp. 41-55

FERRARI BRAVO, L. - DI MAJO, F.M. - RIZZO A., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2001

FERRARI BRAVO L., RIZZO A. (a cura di), *Codice dell'Unione europea*, 3ª ed., Milano, 2008

FERRARI G.F. (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Giuffrè Editore, Milano, 2001

FERRARI G.F. (a cura di), *Corti nazionali e Corti europee*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006

FERRERES COMELLA V., *Integración europea y crisis del modelo centralizado de justicia constitucional*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 2003, p. 73 e ss.

FERRERES V., SAIZ ARNAIZ A., *Realmente Hay que Reformar la Constitución Española para Adeuclarla a la Cláusola de Primacía de la Constitución Europea?*, in *Actualidad Juridica Aranzadi*, 1/2004, p. 645 e ss.

FEUSTEL I., *Diritto comunitario e diritto interno nella giurisprudenza costituzionale italiana e tedesca*, in *Rivista di diritto europeo*, 1976, pp. 187-226

FLAUSS J.F., *L'avis 2/94 de la Cour de justice des Communautés européennes du 28 mars 1996*, in *Bulletin des droits de l'homme*, 6/1996, pp. 1-19

FLAUSS M., *La pratique du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe au titre de l'article 54 de la Convention européenne des droits de l'homme (1985-1988)*, in *34 Annuaire français de droit international*, 1988, pp. 408-423

FOLZ H.P., *A survey of Principal Decisions of the European Court of Justice Pertaining to International Law in 1995*, in *European Journal of International Law*, 1997 p. 519 e ss.

FONTAINE P., *Europe – A Fresh Start. The Schuman Declaration 1950-90*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1990

FONTANA E., *Il ricorso di annullamento dei privati nel Trattato di Lisbona*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2/2010, p. 53 e ss.

FOSTER, N., *The European Court of Justice and the European Convention for the Protection of Human Rights*, in *Human Rights Law Journal*, 8/1987, pp. 245-272

FRAGOLA M. (a cura di), *La cooperazione fra Corti in Europa nella tutela dei diritti dell'uomo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012

FRANCIONI F., RONZITTI N., SCOVAZZI T. (a cura di), *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2008

FRID R., *The European Economic Community. A Member of a Specialized Agency of the United Nations*,

in *European Journal of International Law*, 1993, p. 251 e ss.

FRWEIN J. A., PEUKERT W., Art. 62, N.P. ENGEL VERLAG (Eds), *EMRK-Kommentar* (2nd edn.), Kehl, 1996

FURSDON, *The European Defence Community: A History*, Mcmillan, London, 1980

GAJA G., *L'esaurimento dei ricorsi interni nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1967

GAJA G., *The European Community's Participation in the Law of the Sea Convention: Some Incoherencies in a Compromise Solution*, in *Italian Yearbook of International Law*, 1980-1981, p. 113

GAJA G., *Sull'interpretazione di accordi misti da parte della Corte di giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1988, p. 605-606

GAJA G., *Aspetti problematici della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1988, p. 574 e ss.

GAJA G., *Gli atti comunitari dinnanzi alla Commissione europea dei diritti dell'uomo: di nuovo Solange?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, p. 388 e ss.

GAJA G., *Verso l'adesione della Comunità europea alla Convenzione di Roma*, in *I diritti dell'uomo, Cronache e Battaglie*, 1991, p. 13 e ss.

GAJA G., *Opinion 2/94, Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, given on 28 March 1996, not yet reported*, in *33 Common Market Law Review*, 1996, pp. 973-989

GAJA G., *The Co-Respondent Mechanisms according to the Draft Agreement for the Accession of the EU to the ECHR*, in *ESIL Reflections*, 9.1.2013

GALLAGHER P., *The Treaty of Amsterdam and fundamental rights*, in *Irish Journal of European Law*, 1998, p. 21 e ss.

GALLO D., *La Corte di giustizia rompe il vaso di Pandora della cittadinanza europea*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, pp. 39-49

GAMBINO S., *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali e diritti fondamentali*, Giuffrè Editore, Milano, 2006

GAMBINO S., *Diritti fondamentali e Unione europea. Una prospettiva costituzional-comparatistica*, Giuffrè Editore, Milano, 2009

GARBAGNATI KETVELL M.G., *The Jurisdiction of the European Court of Justice in Respect of the Common Foreign and Security Policy*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2006, p. 116 e ss.

GARCÍA R.A., *The General Provision of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in *8 European Law Review*, 2002, p. 492 e ss.

GARCIA ROCA J., FERNANDEZ SANCHEZ P.A., *Integración Europea a través de Derechos Fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, CEPC, Madrid, 2009

GARDBAUM S., *Human Rights as International Constitutional Rights*, in *19 European Journal of International Law*, 4/2008, pp. 749-768

GARDINO CARLI A., *Stati e Corte europea di Strasburgo nel sistema di protezione dei diritti dell'uomo*.

- Profili processuali*, Giuffrè Editore, Milano, 2005
- GARGIULO P., VITUCCI M.C. (a cura di), *La tutela dei diritti umani nella lotta e nella guerra al terrorismo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, p. 115 e ss.
- GARZON CLARIANA G., *L'Union Européenne et la Convention de 1982 sur le droit de la mer*, in *Revue belge de droit international*, 1995, p. 38 e ss.
- GATTINI A., *La Corte costituzionale tedesca e il Trattato sull'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1994, p. 114 e ss.
- GAUDISSERT M.A., *La portée des avis 1/91 et 1/92 de la Cour de justice des Communautés européennes relatifs à la création de l'Espace Economique Européen. Entre autonomie et homogénéité: l'ordre juridique communautaire en péril...*, in *Revue du marché unique européen*, 1992, pp. 121-136
- GAZIN F., *Du bon emploi du règlement «Dublin II» sur la détermination de l'État européen responsable d'une demande d'asile: quand l'affaire NS du 21 décembre 2011 remet à l'honneur les valeurs européennes essentielles...*, in *Europe Mai Études*, 3/2012, pp. 9-12
- GEARTY C.A. (a cura di), *European Civil Liberties and the European Convention of Human Rights: A Comparative Study*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1997
- GEDDES A., *Protection of Individual Rights under EC Law*, Butterworths, London, 1995
- GEISS R., PETRIG A., *Piracy and Armed Robbery at Sea. The Legal Framework for Counter-Piracy Operations in Somalia and the Gulf of Aden*, Oxford University Press, Oxford, 2011
- GENNUSA M.E., *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU: verso una nuova fase «costituente» europea?*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2013, pp. 905-932
- GIANELLI A., *Unione europea e diritto internazionale consuetudinario*, Torino, 2004
- GIANNELLI A., *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU secondo il Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 3/2009, pp. 678-699
- GIJLSTRA D.J., VOELKER E.L.M., VAN EMPER M., LAUWAARS R. (Eds.), *Legal Issues of European Integration*, Vol 1, 1978
- GOFFIN L., *Le droit de ne pas s'incriminer soi-même fait-il partie du Droit communautaire?*, in *Melange en Hommage a M. Waelbroeck*, Volume II, Bruylant, Brussels, 1999, p. 1009 e ss.
- GOLDSMITH, T., *A Charter of Rights, Freedoms and Principles*, 38 *Common Market Law Review*, 2001, p. 1201 e ss.
- GOODMAN T.H., *"Leaving the Corsair's Name to Other Times": How To Enforce the Law of Sea Piracy in the 21st Century Through Regional International Agreements*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 1999, p. 139 ss.
- GORDILLO PÉREZ, L.I., *Un pas más hacia la estabilización de las relaciones interordinamentales en Europa: la incorporación de la UE al CEH*, in 38 *Revista Española de Derecho Europeo*, 2011, p. 173 e ss.
- GORI P., *Una pietra miliare nell'affermazione del diritto europeo*, in *Giurisprudenza italiana* 1963 IV Sez.4a Col.49-56

- GORI P., *La preminenza del diritto della Comunità europea sul diritto interno degli Stati membri*, in *Giurisprudenza italiana*, 1964 I Sez.I Col.1073-1086
- GOSALBO BONO R., *Some reflections on the CFSP Legal Order*, in *Common Market Law Review*, 2006, p. 337 e ss.
- GOYDER J., ALBORS-LLORENS A., *EC Competition Law*, 5th Ed., Oxford University Press, Oxford-New York, 2009
- GRAGL P., *The Accession of the European Convention on Human Rights*, Hart Publishing, 2013
- GRASSO L., *Rispetto dei diritti fondamentali di richiedenti asilo ed operatività della sovereignty clause del regolamento Dublino II*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2012, pp. 733-739
- GRAZIANI F., *Il contrasto alla pirateria marittima nel diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011
- GREWE, C. *Le "traité de paix" avec la Cour de Luxembourg: l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 7 juin 2000 relatif au règlement du marché de la banane*, in *37 Revue Trimestrielle de Droit Européenne*, 1/2001, pp. 1-17
- GRIFFITHS R.T., *Europe's First Constitution: The European Political Community 1952-54*, Federal Trust, London, 2000
- GRILLER S., ZILLER J. (Eds.), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutiona Treaty?*, Springer, New York, Vienna, 2008
- GRILLI A., *Le origini del diritto dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2009
- GROSSOT X., LOCK T., PECH L., *The EU Accession to the European Convention on Human Rights: a
th
Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14 October 2011*, Foundation Robert Schuman
th
European Issues No. 28, 7 November 2011, in www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-218-en.pdf, [data ultima consultazione 5 febbraio 2014]
- GUARINO G., *L'adesione della UE alla CEDU e la Costituzione italiana*, in *Grotius*, 2012
- GUILFOYLE D., *Piracy off Somalia: UN Security Council Resolution 1816 and IMO regional counter-piracy efforts*, *57 International and Comparative Law Quarterly*, 2008, pp. 690-699
- GUILFOYLE, D. (Eds.), *Modern Piracy. Legal Challenges and Responses*, Hardback, London, 2013
- GUTIÉRREZ-FONS J.A., LENAERTS K., *The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU Law*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 1629 e ss.
- HAKHEURTS B., *The Application of General Principles of Law by the Court of Justice of European Communities*, in *British Yearbook of International Law*, 1981, p. 29 e ss.
- HANE, D., *Talking with the 'pouvoir constituant' in times of constitutional reform: the European Court of Justice on private applicants' access to justice*, in *Maastricht journal of European and comparative law*, 2003, p. 265 e ss.
- HARKER M., HVIID M., WRIGHT K., *The EU rules on standing in merger cases: should firms have to demonstrate harm to competition?*, in *European Law Rev.*, 2011, p. 500 ss.

- HARMSSEN, R., *National Responsibility for European Community Acts Under the European Convention on Human Rights: Recasting the Accession Debate*, in *European Public Law*, 7/2001, p. 625 e ss.
- HARPAZ G. *The European Court of Justice and its relations with the European Court of Human Rights: The quest for enhanced reliance, coherence and legitimacy*, in *46 Common Market Law Review*, 2009, pp. 105-141
- HARRIS D.J., O'BOYLE M., WARBRICK C., *Law of the European Convention on Human Rights*, Butterworths, London, 1995
- HARTLEY T.C., *Constitutional problems of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 1999
- HARTLEY TREVOR C., *The European Court and the EEA*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1992, pp. 841-848
- HARTWIG M., *La Corte costituzionale tedesca e il diritto comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, 1987, p. 417 e ss.
- HASS E.B., *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-57*, Stanford University Press, Stanford, CA, 1958
- HEIBL G., *Happy einer unendlichen Geschichte? Der Beitritt der EU zur EMRK und seine Auswirkungen auf Österreich*, in M. HOLOUBEK, A. MARTIN, S. SCHWARZER (Eds.), *Die Zukunft der Verfassung-Die Verfassung der Zukunft? Festschrift für Karl Korinek zum 70 Geburtstag*, Springer, Vienna, New York, 2010
- HELISKOSKI, *The Jurisdiction of the European Court of Justice to Give Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements*, in *Nordic Journal of Int. Law*, 2000, p. 395 ss.
- HILION C., *Enlargement of the European Union – the Discrepancy between Membership Obligations and Accession Conditions as Regards the Protection of Minorities*, in *27 Fordham International Law Journal*, 2003-2004, p. 715 e ss.
- HINAREJOS A., *Judicial Control in the European Union. Reforming Jurisdiction in the Intergovernmental Pillars*, Oxford University Press, Oxford, 2009
- HINAREJOS, A., *Recent Human Rights Developments in the EU Courts: The Charter of Fundamental Rights*, *7 Human Rights Law Review*, 2007, p. 793 e ss.
- HOFFMEISTER F., *Litigating against the European Union and Its Member States – Who Responds under the ILC's Draft Articles on International Responsibility of International Organizations?*, in *21 European Journal of International Law*, 3/2010, pp. 723-747
- HONORATI C., *La comunitarizzazione della tutela penale e il principio di legalità nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2006, p. 941 e ss.
- HUBER D., *A Decade Which Made History: The Council of Europe 1989-1999*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1999
- HURD V., *The Council of Europe: Design for a United States of Europe*, Manhattan Publishing, New York, 1958
- IVALDI P., TUO C., *Diritti fondamentali e Diritto internazionale privato dell'Unione europea nella*

prospettiva dell'adesione alla CEDU, in *Rivista di diritto internazionale e processuale*, 1/2012, pp. 7-36

JACOBS F.G. (Ed.), *European Law and the Individual*, North-Holland Publishing Company, Amsterdam, 1976

JACOBS F.G., *Human rights in the European Union: the role of the Court of Justice*, in *26 European Law Review*, 4/2001, pp. 331-341

JACOBS F.G., *Effective judicial protection of individuals in the European Union, now and in the future*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2/2002, pp. 203-213

JACOBS F.G., *Judicial dialogue and the cross-fertilization of legal system: The European Court of Justice*, in *38 Texas International Law Journal*, 2003, p. 547 e ss.

JACOBS F.G., *The Sovereignty of Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007

JACOBS F.G., *The European Convention on Human Rights, the EU Charter of Fundamental Rights and the European Court of Justice*, reperibile al sito http://www.ecln.net/elements/conferences/book_berlin/jacobs.pdf, [data ultima consultazione 5 febbraio 2014]

JACOBS F.G., WHITE R.C.A., *The European Convention on Human Rights*, II Ed., Clarendon Press, Oxford, 1996

JACQUE J.P., *Communauté européenne et Convention européenne des droits de l'homme*, in *Mélanges Boulouis*, Paris, 1991, p. 331 e ss.

JACQUE J.P., *Charte des droits fondamentaux et droit à un recours effectif – Dialogue entre le juge et le “constituant”*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2002, p. 1 e ss.

JACQUE J.P., *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: aspects juridiques généraux*, in *14 Revue européenne de droit publique*, 1/2002, p. 107 e ss.

JACQUE J.P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 3e éd., Dalloz, Paris, 2004

JACQUE J.P., *Droits fondamentaux et compétences internes de la Communauté européenne*, in *Libertés, justice, tolérance. Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan*, Bruylant, Bruxelles, II, 2004, p. 1100 e ss.

JACQUE J.P., *Le Traité de Lisbonne. Une vue cavalière*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 3/2008, p. 453 e ss.

JACQUE J.P., *Les caractéristiques spécifiques de l'Union européenne dans la perspective de son adhésion à la CEDH*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 231 e ss.

JACQUE J.P., *Les droits fondamentaux dans le Traité de Lisbonne*, in *European Yearbook on Human Rights*, 2010, p. 123 e ss.

JACQUÉ J.P., *The Accession or the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, in *48 Common Market Law Review*, 2011, pp. 995-1023

JEANTET F.C., *Droit communautaire et juridictions internes*, in *Le Barreau de France*, n° 147-148, 1963, pp. 25-26

JOHNSTON A. (Ed.), *The Future of the Judicial System of the European Union*, Hart Publishing, Oxford,

Portland (Oregon), 2006

JONES A., SUFRIN B., *EC Competition Law: Text, Cases, and Materials*, 4th Ed., Oxford University Press, Oxford-New York, 2010

JUNKER J.C., *Council of Europe-European Union: A sole ambition for the European continent*, 11 aprile 2006, EUI doc. n. 10897

KADDOUS C., *Le droit des relations extérieures dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes*, Bruxelles, 1998

KAHN, *Pirates, Rovers, and Thieves: New Problems With an Old Enemy*, in *Tulane Maritime Law Journal*, 1996, p. 293 ss.

KAPTEYN, VAN THEMAAT V., GORMLEY (Eds), *Introduction to the Law of the European Communities*, Kluwer Law International, London, The Hague, 1998

KARP B., *The Draft Constitution of a European Political Community*, in *8 International Organization*, 2/1954 p. 181-202

KEDTKE J., MARKESINIS B. (Eds.), *Patterns of Regionalism and Federalism: Lessons for the UK*, Hart Publishing, Oxford, 2006

KERBRAT Y., MADDALON P., *Affaire de l'Usine MOX: la CJCE rejette l'arbitrage pour le règlement des différends entre Etats membres*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2007, pp. 165-182

KLABBERS J., *Treaty Conflict and the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009

KLEIN P., *Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme: quelques considérations critiques sur l'arrêt Behrami et Saramati*, in *53 Annuaire Français de Droit International*, 2007, pp. 43-55

KNOOK A., *The Court, The Charter and the vertical division of powers in the European Union*, in *42 Common Market Law Review*, 2005, pp. 367-398

KOCK C., *Locus standi of private applicants under the EU Constitution: preserving gaps in the protection of individuals' right to an effective remedy*, in *European Law Review*, 2005, p. 511 e ss.

KOKOTT J., HOFFMEISTER F., *Opinion 2/94, Accession of the Community to the European Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, in *90 The American Journal of International Law*, 1996, pp. 664-669

KOKOTT J., SOBOTTA C., *The Charter of Fundamental Rights of the European Union after Lisbon*, EUI Working Paper n. 6, 2010

KOUTRAKOS P., *EU International Relation Law*, Hart Publishing, Oxford, 2006

KOVAR R., *La compétence consultative de la Cour de justice et la procédure de conclusion des accords internationaux par la Communauté économique européenne*, in *Mélanges Router*, 1981, p. 371 e ss.

KRAEMER H., *The Logistic and Technicalities of the Accession, lecture all'UCL Institute for Human Rights*, relazione tenuta alla conferenza *Who Will be the Ultimate Guardian of Human Rights in Europe?*, London, 20 maggio 2011

KRENC F., *La decision Senator Lines ou l'ajournement d'une question delicate*, 61 *Revue trimestrielle des*

droits de l'homme, 2005, p. 121

KRISCH N., *The Open Architecture of European Human Rights Law*, in 71 *The Modern Law Review*, 2/2008, pp. 183-216

KRÜGER H.C., POLAKIEWICZ J., *Proposals for a Coherent Human Rights Protection System in Europe*, in 22 *Human Rights Law Journal*, 2001, p. 1 e ss.

KRÜGER H.C., *Reflections Concerning Accession of the European Communities to the European Convention on Human Rights*, 21 *Penn State International Law Review*, 2002, pp. 89-100

KRUGER J., *Reflections on Some Aspects of Just Satisfaction under the European Convention on Human Rights*, in *Liber amicorum M.A. Eissen*, Bruylant, Bruxelles, 1995

KUHNERT K., *Bosphorus-Dobluie Standards in European human rights protection?*, in 2 *Utrecht Law Review*, 2006, p. 177 e ss.

KUIJER M., *The Accession of the European Union to the ECHR: a gift for ECHR's 60th anniversary or an unwelcome intruder at the party?*, in 3 *Amsterdam Law Forum*, 4/2011, pp. 17-32

KUMM M., *Who is the final arbiter of constitutionality in Europa? Three conceptions of the relationship between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice*, in 36 *Common Market Law Review*, 1999, pp. 351-386

KUMM M., *The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty*, in 11 *European Law Journal*, 3/2005, pp. 262-307

LA PERGOLA A., *L'articolazione del diritto comunitario e di quello interno. L'esperienza italiana*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1994, p. 651 e ss.

LA PERGOLA A., *Il giudice costituzionale italiano di fronte al primato e all'effetto diretto del diritto comunitario*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 2438 e ss.

LA ROCCA U., (a cura di), *La Corte europea dei diritti dell'uomo e l'esecuzione delle sentenze*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2003

LADENBURGER C., *Vers l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme*, in 47 *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2011, pp. 20-26

LAFFRANQUE J., *Who has the Last Word on the Protection of Human Rights in Europe?*, in XIX *Juridica International: Law Review University of Tartu*, 2012, pp. 117-134

LAMBERT P., *La Convention européenne de sauvegarde et la Cour de justice des Communautés*, in *Journal des tribunaux*, 1991, p. 16 e ss.

LAMBERT E., *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 1999

LANG A., *L'accordo sullo spazio economico europeo e la compatibilità col diritto comunitario*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1992, pp. 575-599

LARSEN K.M., *Attribution of Conduct in Peace Operations: The "Ultimate Authority and Control" Test*, 19 *European Journal of International Law*, 2008, pp. 509-522

LAVRANOS N., *Freedom of member states to bring disputes before another court or tribunal: Ireland condemned for bringing the MOX plant dispute before an arbitral tribunal. Grand Chamber decision of*

- 30 May 2006, Case C-459/03, *Commission v. Ireland*, in *European Constitutional Law Review*, 2/2006, pp. 456-469
- LAVRANOS N., *Protecting its Exclusive Jurisdiction: the Mox Plant-Judgment of the ECJ*, in *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2006, pp. 479-493
- LAVRANOS N., *The Mox Plant Ruling of the ECJ: How Exclusive is the Jurisdiction of the ECJ?*, in *European Current Law* 2006, Part 10, pp.xi-xv
- LAVRANOS N., *The scope of the exclusive jurisdiction of the Court of Justice*, in *European Law Review*, 2007, pp. 83-94
- LAVRANOS N., *The Solange-dialogue between the ECJ and ECtHR*, in *European Law Report*, 2008, pp. 384-399
- LAVRANOS N., *Judicial Review of UN Sanctions by the European Court of Justice*, in *78 Nordich Journal of International Law*, 2009, p. 343 e ss.
- LAVRANOS N., *The ECJ's Judgments in Melloni and Åkerberg Fransson: Un ménage à trois difficulté*, in *European Law Reporter*, 2013, pp. 133-141
- LAWSON R., DE BLOIS M., (Eds), *The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe: Essays in Honour of Henry G. Schermers*, V. 3, 1994
- LAZZERINI N., *La tutela giurisdizionale degli individui rispetto agli atti PESC nella prospettiva del Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, pp. 1086-1107
- LAZZERINI N., *Il contributo della sentenza Åkerberg Fransson alla determinazione dell'ambito di applicazione e degli effetti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 3/2013, pp. 883-912
- LE BOT O., *Charte de l'Union européenne et convention de sauvegarde des droits de l'homme: la coexistence de deux catalogues de droits fondamentaux*, in *Revue trimestrielle de droits de l'homme*, 2003, p. 781 e ss.
- LEBECK C., *The European Court of Human Rights on the relation between ECHR and EC-law: the limits of constitutionalisation of public international law*, in *62 Zeitschrift für Öffentliches Recht*, 2007, pp. 195-236
- LECLERC S., AKANDJI-KOMBE J.-F., REDOR M.-J. (Eds.), *L'Union européenne et les droits fondamentaux*, Bruylant, Bruxelles, 1999
- LECZYKIEWICZ D., *"Effective judicial protection" of human rights after Lisbon: should national Courts be empowered to review EU secondary law?*, in *35 European Law Review*, 3/2010, pp. 326-348
- LEFEBER R. (Ed), *Proceedings of the Second Joint Conference of the American Society for International Law and the Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht*, 1994
- LÉGER P., *La corte di giustizia delle Comunità europee e i diritti fondamentali*, in *Temi Romana*, 2001, I, pp. 196-206
- LEMMENS P., *The Relation between the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the European Convention on Human Rights - Substantive Aspects*, in *8 Maastricht Journal of European &*

Comparative Law, 2001, p. 49 e ss.

LENAERTS K., *Fundamental rights to be included in a Community catalogue*, in 16 *European Law Review*, 5/1991, pp. 367-390

LENAERTS K., *Fundamental rights in the European Union*, in 25 *European Law Review*, 6/2000, pp. 575-600

LENAERTS K., *Respect for fundamental rights as a constitutional principle of the European Union*, in *Columbia Journal of European Law*, 2000, p. 1 e ss.

LENAERTS K., *The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union*, in 44 *Common Market Law Review*, 2007, p. 1625 e ss.

LENAERTS K., *Le traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l'Union*, in *Cahiers de droit européen*, 2009, pp. 711-743

LENAERTS K., *The Court of Justice of the European Union and the Protection of Fundamental Rights*, in XXX *Polish Yearbook of International Law*, 2011, pp. 79-106

LENAERTS K., DE SMIJTER E., *A "Bill of Rights" for the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2/2001, p. 294 e ss.

LENAERTS K., DE SMIJTER E., *The Charter and the Role of European Courts*, in 8 *Maastricht Journal of European & Comparative Law*, 2001, pp. 90-101

LENAERTS K., VAN NUFFEL P., *Constitutional Law of the European Union*, Sweet & Maxwell, London, 2005

LENAERT K., GUTIÉRREZ-FONS J.A., *The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU Law*, in 47 *Common Market Law Review*, 2010, pp. 1629-1669

LERAY E., POTTEAU A., *Réflexions sur la cohérence du système de contrôle de la légalité des accords internationaux conclus par la Communauté européenne*, in 34 *Revue Trimestrielle de Droits Européen*, 4/2008, pp. 535-571

LESKINEN C., L'HEUREUX-DUBOT C., *The Importance of Dialogue: Globalization and the International Impact of the Rehnquist Court*, in 34 *Tulsa Law Journal*, 1998-1999, p. 15 e ss.

LIÑÁN NOGUERAS D., ROLDÁN BARBERO J., *The Judicial Application of Community Law in Spain*, in 30 *Common Market Law Review*, 1993, p. 1135 e ss.

LOCK T., *Beyond Bosphorus: the European Court of Human Rights' Case law on the Responsibility of Member States of International Organizations under the European Convention on Human Rights*, in 10 *Human Rights Law Review*, 3/2010, pp. 529-545

LOCK T., *EU accession to the ECHR: implications for judicial review in Strasbourg*, in 35 *European Law Review*, 6/2010, p. 777-798

LOCK T., *The ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts*, in 8 *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 3/2010, p. 375-398

LOCK T., *Taking national courts more seriously? Comment on Opinion 1/09*, in 36 *European Law Review*, 4/2011, pp. 576-588

- LOCK T., *EU accession the ECHR: Consequences for the European Court of Justice*, Working paper for EUSA Conference 2011, reperibile all'indirizzo <http://www.euse.org/eusa/2011>, [data ultima consultazione 5 febbraio 2014]
- LOCK T., *Walking on a tightrope: the Draft ECHR Accession Agreement and the autonomy of the EU Legal Order*, in *48 Common Market Law Review*, 2011, pp. 1025-1054
- LOCK T., *A critical comment on the accession of the EU to the ECHR*, in *8 Justice Journal*, 2/2011 pp. 11-30
- LOCK T., *Accession of the EU to the ECHR: Who would be responsible in Strasbourg?*, in D. ASHIAGBOR, COUNTOURIS N., LIANOS I. (Eds.), *The European Union after the Treaty of Lisbon*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, pp. 109-135
- LOCK T., *End of an epic? The draft agreement on the EU's accession to the ECHR*, in *Yearbook of European Law*, 2012, pp. 162-197
- LOCK T., LAYDEN P., *Protection of Fundamental Rights Post-Lisbon: The Interaction between the EU Charter of Fundamental Rights, the European Convention on Human Rights (ECHR) and National Constitutions (FIDE National Report for the United Kingdom)*, University of Edinburgh, School of Law, Working Papers, 2011, reperibile al sito <http://www.research.ed.ac.uk/portal/en/publications/protection-of-fundamental-rights-postlisbon%28956efb15-f383-46ad-8c0b-9cdbc11a4af%29.html>, [data ultima consultazione, 5 febbraio 2014]
- LORD GOLDSMITH Q.C., *A Charter of Rights, Freedoms and Principles*, in *38 Common Market Law Review*, 2001, pp. 1201-1216
- LORENZON S., *Cittadinanza europea e principio di attribuzione delle competenze: l'integrazione europea alla prova del test di proporzionalità*, in *Dieci Casi sui Diritti in Europa: uno strumento didattico*, Il Mulino, Bologna, 2011, pp. 159-171
- LUCIANI M., *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti tra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Corriere giuridico*, 2008, p. 204
- LUCIANI M., *Costituzione, integrazione europea, globalizzazione*, in *Questione giustizia*, 2008, p. 77
- LUEBBE-WOLFF G., *Who Has the Last Word? National and Transnational Courts – Conflict and Cooperation*, in *30 Yearbook of European Law*, 1/2011, pp. 86-99
- LUZZATO R., *La diretta applicabilità nel diritto comunitario*, Giuffrè Editore, Milano, 1900
- LUZZATO R., *Note sul diritto dei singoli ad una tutela giurisdizionale piena ed effettiva contro le violazioni del diritto comunitario*, in *JUS*, 1999, p. 373 e ss.
- MACCORMICK N., *Risking Constitutional Collision in Europe?*, in *18 Oxford Journal of Legal Studies*, 1998, pp. 517-532
- MAGAGNI M., *L'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza e nella prassi delle Comunità europee*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1979, p. 791 e ss.
- MAHONEI P., MATSCHER F., PETZOLD H., WILDHABER L. (a cura di), *Protection des droits de l'homme: la perspective européenne. Mélanges à la mémoire de Rolv Ryssdal*, Heymanns, Köln, 2000

- MANCINI G.F., *La tutela dei diritti dell'uomo: il ruolo della Corte di giustizia della Comunità europea*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1989, p. 5 e ss.
- MANCINI G.F., *The Making of a Constitution for Europe*, in *26 Common Market Law Review*, 1989, p. 595 e ss.
- MANETTI, M., *I principi costituzionali come principi supremi*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1983, p. 1130 e ss.
- MANZINI P., *The Priority of Pre-Existing Treaties of EC Member States within the Framework of International Law*, in *12 European Journal of International Law*, 2001, p. 781 e ss.
- MANZINI P., *Ricorso in annullamento: riforma e controriforma*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2002, p. 717 e ss.
- MARCHISIO S., *Lo status della CEE quale membro della FAO*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1993, p. 342 e ss.
- MARESCA M., *Principi generali di diritto comunitario nella disciplina del processo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 3/1997, p. 341 e ss.
- MARIANI P., *Le relazioni internazionali dell'Unione europea - Aspetti giuridici della politica estera, di sicurezza e difesa comune*, Giuffrè Editore, Milano, 2005
- MARIANI P., *Gli effetti nel tempo delle sentenze pregiudiziali interpretative della Corte di giustizia: interessi generali e tutela dei singoli*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2007, p. 633 e ss.
- MARSH N.S., *Some Reflections on Legal Integration in Europe*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1963, pp.1411-1416
- MARTIN D., *De Zambrano à Dereci: Le citoyen européen, un être déprimé à la recherche de son identité*, in *Revue de droit du travail*, 2012, pp. 339-346
- MARTINICO G., *Il trattamento nazionale dei diritti europei: CEDU e diritto comunitario nell'applicazione dei giudici nazionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3/2010, p. 691 e ss.
- MARZANTI A., *La responsabilità per atti comunitario nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, p. 1092 e ss.
- MASTROIANNI R., *Il Trattato di Nizza e il riparto di competenze tra le istituzioni giudiziarie comunitarie*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 377 e ss.
- MASTROIANNI R., *Osservazioni in merito alla effettività del sistema italiano di tutela decentrata del diritto comunitario della concorrenza*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2001, p. 78 e ss.
- MASTROIANNI R., *Le competenze dell'Unione*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2005, p. 390 e ss.
- MASTROIANNI R., *La tutela dei diritti nell'ordinamento comunitario: alcune osservazioni critiche*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 4/2008, p. 851 e ss.
- MASTROIANNI R., *L'ordinamento giuridico nazionale nei rapporti con le regole comunitarie e dell'Unione europea. La posizione della Corte costituzionale italiana*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2009, p. 437 e ss.
- MASTROIANNI R., *I diritti fondamentali dopo Lisbona tra conferme europee e malintesi nazionali*, in

- Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, 2010, p. XXIV e ss.
- MATSCHER F., PETZOLD H. (a cura di), *Protection des droits de l'homme: la dimension européenne: Mélanges en l'honneur de Gérard J. Wiarda – Protecting Human Rights*, Koln, 1988
- MATTERA A., *Droits fondamentaux, principes et valeurs de l'Union européenne*, in *Revue du droit de l'Union européenne* 1/2012, pp. 121-134
- MAYER F.C., *La Charte européenne des droits fondamentaux et la Constitution européenne*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, pp. 175-196
- MBONGO, P. - VAUCHEZ, A. (EDS.), *Dans la fabrique du droit européenne*, Bruylant, Brussels, 2009
- MCCRUDDEN C., *A Common Law of Human Rights? Transnational Judicial Conversation on Constitutional Rights*, in *20 Oxford Journal of Legal Studies*, 4/2000, pp. 499-532
- MEHDI R., *French Supreme Courts and European Union Law: Between Historical Compromise and Accepted Loyalty*, in *48 Common Market Law Review*, 2011, pp. 439-473
- MELLON G., *The Charter of Fundamental Rights and the Dublin Convention: An Analysis of N.S. v. Secretary of State for the Home Department (C-411/10)*, in *European Public Law*, 2012, pp. 655-663
- MENDELSON M.H., *The European Court of Justice and Human Rights*, in *1 Yearbook of European Law*, vol. 1981, pp. 125-165
- MENDEZ M., *The Legal Effect of Community Agreements: Maximalist Treaty Enforcement and Judicial Avoidance Techniques*, in *21 European Journal of International Law*, 2010, p. 83 e ss.
- MENGOZZI P., *Un orientamento radicalmente nuovo in tema di rapporti tra diritto italiano e diritto comunitario?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1974, p. 712 e ss.
- MENGOZZI P., *La tutela dei diritti dell'uomo e il rapporto di coordinamento-integrazione funzionale tra ordinamento comunitario e ordinamento degli Stati membri nei recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale italiana e tedesca*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1987, p. 479 e ss.
- MENGOZZI P., *Le Tribunal de première instance des Communautés européennes et la protection juridique des particuliers*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1999, p. 181 e ss.
- MENGOZZI P., *Les caractéristiques spécifiques de l'Union européenne dans la perspective de son adhésion à la CEDH*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2/2010, pp. 231-235
- MENGOZZI P., *The EC External Competencies: From the ERTA Case to the Opinion in the Lugano Convention*, in *The Past and Future of EU Law, The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, 2010, pp. 213-217
- MENGOZZI P., *La sentenza Zambrano: prodromi e conseguenze di una pronuncia inattesa*, in *Studi sull'integrazione europea*, 3/2011, pp. 417-432
- MENGOZZI P., *Corte di giustizia, giudici nazionali e tutela dei principi fondamentali degli Stati membri*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 561 e ss.
- MENGOZZI P., *Complémentarité et coopération entre la Cour de justice de l'Union européenne et les juges nationaux en matière de séjour dans l'Union des citoyens d'États tiers*, in *Il Diritto dell'Unione europea*,

1/2013, p. 29 e ss.

MENGOZZI P.A., *Il principio personalista nel diritto dell'Unione*, CEDAM Editore, Padova, 2010

MICKLITZ H.W., WEATHERHILL S., *European Economic Law*, Sidney, 1997, p. 421 e ss.

MIGLIAZZA A., *Ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, in *Rivista di diritto processuale*, 1963, pp. 651-657

MILANOVIC M., *From compromise to principle: clarifying the concept of State jurisdiction in Human Rights Treaties*, in 8 *Human Rights Law Review* 3/2008, pp. 436-446

MISSIROLI A., *The New EU "Foreign Policy" System after Lisbon. A Work in Progress*, in *European Foreign Affairs Review*, 2010, pp. 427-452

MITCHEL O., L'E. LASSER, *Judicial de S Transformations: The Rights Revolution in the Courts of Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2009

MODUGNO F., *I principi costituzionali supremi come parametro nel giudizio di legittimità costituzionale*, in MODUGNO F., AGRÒ A.S., CERRI A. (Eds), *Il principio di unità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 292 e ss.

MOHONEY P., MATSCHER F., PETZOLD H., WILDHABER L. (Eds), *Protection des droits de l'homme: la perspective européenne. Mélanges à la mémoire de Rolv Ryssdal*, Heymanns, Koln, 2000

MONACO R., *Diritto comunitario e diritto interno avanti la Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, I, 1964, p. 1312 e ss.

MONJAL P.Y., *Le traité d'Amsterdam et la procédure en constatation politique de manquement aux principes de l'Union*, in *Revue du Marché Unique Européen*, 3/1998, p. 68 e ss.

MONTALDO S., *L'ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e il principio del ne bis in idem*, in 7 *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2/2013, pp. 574/580

MONTANARI L., *I diritti dell'uomo nell'area europea tra fonti internazionali e fonti interne*, Giappichelli, Torino, 2001

MONTANARI L., *Una nuova tappa nella definizione della portata della cittadinanza europea: alcune riflessioni sulle sentenze Ruiz Zambrano e McCarthy*, in *La Comunità internazionale*, 2011 pp. 433-446

MORBIDELLI G., *La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario*, Giuffrè Editore, Milano, 2001

MORGESE G., *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronunzia della Corte di giustizia nel caso N.S. e altri*, in *Studi sull'integrazione europea*, 1/2012, pp. 147-162.

MORVIDUCCI C., *I diritti dei cittadini europei*, Giappichelli, Torino 2010

MOWBRAY A., *A Study of the Principle of Fair Balance in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in 10 *Human Rights Law Review*, 2/2010, pp. 289-317

MOWBRAY A., *Protocol 14 to the European Convention on Human Rights and recent Strasbourg Cases*, in 4 *Human Rights Law Review*, 2/2004, pp. 331-354

MOWBRAY A., *The Creativity of the European Court of Human Rights*, in 5 *Human Rights Law Review*,

2005, pp. 57-79

MUNARI F., *La “nuova” pirateria e il diritto internazionale. Spunti per una riflessione*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2/2009, pp. 325 e ss.

MUNARI F., *Il ruolo della Corte di Giustizia dell'Unione europea e il suo rapporto con gli altri organi dell'Unione*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 189 e ss.

MUNARI F., *L'applicazione decentrata delle norme antitrust UE*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2010, pp. 147-172

MUNARI F., *La politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il sistema delle fonti ad essa relative*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, pp. 941-970

MUNARI F., *Antitrust Enforcement After the Entry into Force of Regulation no. 1/2003: The Interplay among the Commission and the NCAs and the Need for an Enhanced Role of National Courts*, in B. CORTESE (ed.), *EU Competition Law: Between Public and Private Enforcement, International Competition Law Series* (series editor Alastair Sutton), Kluwer Law International, 2013, 111-127

MUNARI F., AMALFITANO C., *Il «terzo pilastro» dell'Unione: problematiche istituzionali, sviluppi giurisprudenziali, prospettive*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 4/2007, p. 773 e ss.

MUNARI F., SCHIANO DI PEPE L., *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2012

NAERT F., *International Law Aspects of the EU's Security Policy*, Intersentia, Antwerp, 2010

NAPOLETANO N., *La nozione di “campo d'applicazione del diritto comunitario” nell'ambito delle competenze della Corte di giustizia in tema di tutela dei diritti fondamentali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2004, p. 679 e ss.

NASCIMBENE B., *Le disposizioni materiali della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la loro applicabilità nel quadro comunitario*, in *Comunicazione e Studi*, XVI, Milano, 1980, p. 437 e ss.

NASCIMBENE B., *Il Trattato di Nizza e l'allargamento della UE*, in *Corriere giuridico*, 1/2001, p. 5 e ss.

NASCIMBENE B., *Le sanzioni ex art. 7 TUE*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2002, p. 192 e ss.

NASCIMBENE B., *Violazione “strutturale”, violazione “grave” ed esigenze interpretative della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2006, pp. 645-656

NASCIMBENE B., *La tutela dei diritti nell'ordinamento comunitario: alcune osservazioni critiche*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2008, p. 851 e ss.

NASCIMBENE B., *Il giudice nazionale e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, p. 1675

NASCIMBENE B., *Le garanzie giurisdizionali nel quadro della cooperazione giudiziaria penale europea*, in *Rivista di Diritto penale e processuale*, 2009, p. 518 e ss.

NASCIMBENE B., DANIELE L. (a cura di), *Il ricorso di annullamento nel Trattato istitutivo della Comunità europea*, Giuffrè, Milano, 1998

NAZZINI R., *Administrative enforcement, judicial review and fundamental rights in EU Competition Law: A Comparative Contextual-Functional Perspective*, 49 *Common Market Law Review*, 2012, pp. 971-1006

NEGRI S., *La tutela dei diritti umani nell'ordinamento comunitario alla luce del Trattato di Amsterdam*, in

- Il Diritto dell'Unione europea*, 1997, p. 779 e ss.
- NELSON B.F., STUBB A.C.G., *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration, II. Ed.*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colo, 1998
- NEUMAN G.L., *Human Rights and Constitutional Rights: Harmony and Dissonance*, in *55 Stanford Law Review*, 2002-2003, p. 1863 e ss.
- NEUNREITHER K., WIENER A. (Eds.), *European Integration After Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2000
- NEUWAHL A., *Article 173 Paragraph 4 EC: Past, Present and Possible Future*, in *European Law Review*, 1996, p. 17 e ss.
- NEUWAHL N., ROASAS A. (Eds.), *The European Union and Human Rights*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1995
- NICOL D., *Lessons from Luxembourg: federalisation and the Court of Human Rights*, in *26 Supp European Law Review*, 2001, pp. 3-21
- NICOL D., *Original Intent and the European Convention on Human Rights*, in *Public Law*, 2005, p. 152 e ss.
- NOHLEN N., *Germany: The European Arrest Warrant case*, in *6 International Journal of Constitutional Law*, 2008, p. 153 e ss.
- NORDQUIST M.H., WOLFRUM R., MOORE J.N., LONG R. (Eds.), *Legal Challenges in Maritime Security*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2008
- NOVI C., *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, CEDAM Editore, Padova, 2005
- NYSENS H., PECCHIOLI N., *Il regolamento n. 1/2003 CE: verso una decentralizzazione ed una privatizzazione del diritto della concorrenza. Commento a Reg. CE 1/2003*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2003, p. 357 e ss.
- O'KEEFFE D. (Eds.) *Judicial Review in European Union Law, Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley*, Kluwer Law, London, 2000
- O'KEEFFE D., *Recasting the Third Pillar*, in *Common Market Law Review*, 1995, p. 908 e ss.
- O'LEARY, S., *Current Topic: Accession by the European Community to the European Convention on Human Rights – The Opinion of the ECJ*, in *European Human Rights Law Review*, 1996, pp. 362-377
- O'MEARA N., *“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*, *12 German Law Journal*, 2011, pp. 1813-1832
- O'NEIL M., *Fundamental Rights and the European Union*, in Quinn, G. (a cura di), *Irish Human Rights Yearbook*, Sweet & Maxwell, Dublin, 1995, p. 67 e ss.
- O'REILLY J. (Ed.), *Human Rights and Constitutional Law (Essay in Honour of Brian Walsh)*, The Round Hall Press, Dublin, 1992
- O'REILLY J. *Human rights in the European Union: the role of the Court of Justice*, in *26 European Law Review*, 4/2001, pp. 331-341

- OLIVI B., SANTANIELLO R., *Storia dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2005
- ONIDA V., PEDRAZZA GORLERO M. (a cura di), *Corti costituzionali e Corti europee dopo il Trattato di Lisbona*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010
- OTTAVIANO I., *La Corte di giustizia riconosce all'art. 20 un'autonomia portata attributiva di diritti al cittadino europeo*, in *Europa e diritto privato*, 2011, pp. 797-809
- PACE A., *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea? Appunti preliminari*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2001, p. 194 e ss.
- PACE L.F., *Il sistema italiano di tutela della concorrenza e il vincolo comunitario imposto al legislatore italiano*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2001, p. 997 e ss.
- PACE L.F., *Diritto europeo della concorrenza*, CEDAM Editore, Padova, 2007
- PAGANO E., *I diritti fondamentali nella Comunità europea dopo Maastricht*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1/1996, p. 163 e ss.
- PAGANO E., *Ricongiungimento familiare, cittadinanza e residenza: dal caso Zambrano al caso Dereci*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2012, pp. 467-475
- PALADINI L., *Le misure restrittive adottate nell'ambito della PESC: prassi e giurisprudenza*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, pp. 341-377
- PALADINI L., *The European Charter of Fundamental Rights after Lisbon: a 'timid' Trojan horse in the domain of the common foreign and security policy?*, in G. DI FEDERICO (Ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights: From Declaration to Binding Instrument*, Springer, 2011, pp. 265-285
- PALCHETTI P., *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: i casi Behrami e Saramati*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2/2007, p. 681 e ss.
- PALLADINO R., *Il diritto di soggiorno nel "proprio" Stato membro quale (nuovo) corollario della cittadinanza europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 331 e ss.
- PALOMBINO F., *Gli effetti della sentenza internazionale nei giudizi interni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008
- PANUNZIO S.P. (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Jovene Editore, Napoli, 2005
- PAPA M.I., *Le autorizzazioni del Consiglio di sicurezza davanti alla Corte europea dei diritti umani: dalla decisione sui casi Behrami e Saramati alla sentenza Al-Jedda*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 6/2012, pp. 229-262
- PAR DESPINA S., *La Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne dans la perspective du Traité de Lisbonne*, in *Politeia n.13*, Printemps 2008, pp. 387-404
- PARISI N., *Funzione e ruolo della Carta dei diritti fondamentali nel sistema delle fonti alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 3/2009, pp. 653-678
- PARISI N., RINOLDI D. (a cura di), *Giustizia e affari interni*, Giappichelli, Torino, 1996
- PASQUINO P., RANDAZZO B. (a cura di), *La giustizia costituzionale ed i suoi utenti. Atti del Convegno internazionale in onore del Prof. Valerio Onida*. Giuffrè Editore, Milano, 2006
- PASTOR PALOMAR A., *Senator Lines ante los Tribunales europeos: Los frutos de las acciones procesales*

paralelas ante las jurisdicciones de Luxembourg y Estrasburgo, in *Revista española de derecho internacional*, 2004, p. 193 e ss.

PEDRAZZA G.M. (a cura di), *Corti costituzionali e Corti europee dopo il Trattato di Lisbona*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010

PEERS S., COSTA M., *Court of Justice of the European Union (General Chamber) Judicial Review of EU Acts after the Treaty of Lisbon; Order of 6 September 2011, Case T-18/10 Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Commission & Judgment of 25 October 2011, Case T-262/10 Microban v. Commission*, in *82 European Constitutional Law Review*, 8/2012, pp. 82–104

PEERS S., WARD A. (Eds.), *The EU Charter of fundamental rights. Politics, law and policy*, Hart Publishing, Oxford, 2004

PEERS V., *Salvation Outside the Church: Judicial Protection in the Third Pillar after Pupino and Segi Judgements*, in *Common Market Law Review*, 2007, p. 883 e ss.

PELLICER VALERO J.A., *Interpretación jurisprudencial del artículo 12 del Tratado de la CEE*, in *Revista de Derecho Mercantil*, 1965, pp. 271-335

PERA A., *Concorrenza e antitrust*, 4a Ed., Il Mulino, Bologna, 2009

PERFETTI F., *Luigi Einaudi, il Presidente che ha insegnato ad amare la libertà*, in *La Comunità internazionale*, 2008, p. 411 e ss.

PERNICE I., *The Law of Integration*, Springer, Leyden, 1974

PERNICE I., *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?*, in *36 Common Market Law Review*, 1999, pp. 703-750

PERNICE I., *Integrating the Charter of Fundamental Rights into the Constitution of the European Union: Practical and Theoretical Proposition*, *10 Columbia Journal of European Law*, 5/2003-2004, p. 23 e ss.

PERNICE I., *Fondements du droit constitutionnel européen*, Pedone, Paris, 2004

PERNICE I., *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, in *15 Columbia Journal of European Law*, 2008-2009, p. 349 e ss.

PESCATORE P., *Les droits de l'homme et l'intégration européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 1968, p. 629 e ss.

PESCATORE P., *The Protection of Human Rights in the European Communities*, in *9 Common Market Law Review*, 1972, pp. 73-79

PESCATORE P., *The Context and Significance of Fundamental Rights in European Community Law of the European Communities*, in *Human Rights Law Journal*, 1981, p. 295 e ss.

PESCATORE P., *The doctrine of direct effect: an infant disease of community law*, in *European Law Review*, 1983, p. 155 e ss.

PESCATORE P., *Opinion 1/94 on "Conclusion" of the WTO Agreement: is there an escape form a programmed disaster?*, in *36 Common Market Law Review*, 1999, pp. 387-405

PETAUX J., *Democracy and Human Rights for Europe, the Council of Europe's Contribution*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2009

- PICOD F., *Pour un développement durable des droits fondamentaux de l'Union européenne*, in *Chemins d'Europe: mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Dalloz, Paris, 2010, p. 544 e ss.
- PICONE P., LIGUSTRO A., *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, CEDAM Editore, Padova 2002
- PIEDIMONTE BODINI S., *Fighting Maritime Piracy under the European Convention on Human Rights*, in *22 European Journal of International Law*, 3/2011, pp. 829-848
- PINELLI C., *Sul trattamento giurisdizionale della Cedu e delle leggi con essa confliggenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, p. 3524
- PIRRONE P., *Il caso Papamichalouslos dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1997, p. 167 e ss.
- PIRRONE P., *Il caso Pellegrini dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: efficacia di sentenze ecclesiastiche ed equo processo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, IV, 2001, p. 2063 e ss.
- PIRRONE P., *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè Editore, Milano, 2004
- PISILLO MAZZESCHI R., *Esaurimento dei ricorsi interni e diritti umani*, Giappichelli, Torino, 2004
- PITINO A. (a cura di), *Profili attuali del principio di non discriminazione tra Unione europea e regioni italiane*, Aracne, Roma, 2012
- PIVA P., *Giudice nazionale e diritto dell'Unione europea*, Jovene, Napoli, 2008
- PIZZORUSSO A., ROMBOLI R., RUGGERI A., SAITTA A., SILVESTRI, G., *Riflessi sulla Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Giuffrè Editore, Milano, 2003
- PLATON S., *Le champ d'application des droits du citoyen européen après les arrêts Zambrano, Mc Carthy et Dereci e. a.*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2012, p. 11 e ss.
- PNEUMATICOU L.N., *Aspects institutionnels de la politique européenne de sécurité et de défense*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2001, p. 605 e ss.
- POCAR F. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2001
- POIARES MADURO M., *A constitution for the European Union*, Nomos, Baden-Baden, 2004
- POIARES MADURO M., AZOULAI L. (Eds.), *The Past and Future of EU Law, The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford University Press, Oxford, 2010
- POLAKIEWICZ J., *The relationship between the European Convention on Human Rights and the EU Charter of Fundamental Rights – Some proposal for for a coherent system of human rights protection in Europe?*, in KRONENBERGER V. (a cura di), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2001, pp. 69 e ss.
- POLAKIEWICZ J., *EU law and the ECHR: Will the European Union's Accession square the Circle?*, in *European Human Rights Law Review*, 2013, pp. 592-605

- POLLICINO O., *Corti europee e allargamento dell'Europa: evoluzioni giurisprudenziali e riflessi ordinamentali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 01/2009, p. 1 e ss.
- POLLICINO O., *Allargamento dell'Europa a est e rapporti fra Corti costituzionali e Corti europee*, Giuffrè Editore, Milano, 2010
- POLLICINO O., *The New Relationship between National and the European Courts after the Enlargement of Europe: Towards a Unitary Theory of Jurisprudential Supranational Law?*, in *29 Yearbook of European Law*, 1/2010, pp. 65-111
- POLLICINO O., *Qualcosa è cambiato? La recente giurisprudenza delle Corti costituzionali dell'est vis-à-vis il processo di integrazione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 765 e ss.
- POPÉLIER P., VAN DE HEYNING C., VAN NUFFEL P. (Eds.), *Human rights protection in the European legal order: the interaction between the European and national Courts*, Intersentia, Cambridge, 2011
- PORCHIA O., *La responsabilità dello Stato membro per danni derivanti ai singoli dalla mancata attuazione del diritto comunitario*, in *32 Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1-2/1993, pp. 129-145
- PORCHIA O., *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Zanichelli, Bologna, 2008
- PORCHIA O., *La dinamica dei rapporti tra norme interne e dell'Unione nel dialogo tra giudici nazionali e Corte di giustizia*, in *8 Studi sull'integrazione europea*, 1/2013, pp. 71-100
- POSCH R., *The Kadi Case: Rethinking the Relationship between EU Law and International Law?*, *15 The Columbia Journal of European Law*, 2009, p. 1 e ss.
- POTTEAU A., *Quelle adhésion de l'Union Européenne à la CEDH pour quel niveau de protection des droits et de l'autonomie de l'ordre juridique de l'UE?*, in *Revue Générale Droit International Public*, 1/2011, pp. 77-111
- PRECHAL S., *Does direct effect still matter?*, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 1047 e ss.
- PREDA D., *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea*, Jaca Book, Milano, 1990
- PREDA D., *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità politica europea (1952-1954)*, Jaca Book, Milano, 1994
- PREDA D., *Per una Costituzione federale dell'Europa. Lavori preparatori del Comitato di Studi presieduto da Paul H. Spaak 1952-1953*, CEDAM Editore, Padova, 1996
- PREDA D. (in collaborazione con Ariane Landuyt), *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, Il Mulino, Bologna, 2000
- PREDA D., *The Debate over the European Constituent Assembly: a Story of Draft, Desires and Disappointment*, in *The Federalist*, 2003, Vol. 1, pp. 12-30
- PREDA D., *Dal Manifesto di Ventotene al processo d'integrazione europea*, in F. ZUCCA (a cura di), *Coloni federalista*, Manduria, Bari, Roma, Lacaita, 2011, pp. 63-87
- PREITE F., GAZZANTI PUGLIESE DI CROTONE A. (a cura di), *Atti notarili di diritto comunitario e*

internazionale, Vol. III, Giappichelli, Torino, 2011, p. 299 e ss.

PRINSSSEN J.M., *Direct effect: Rethinking a classic of EC Legal Doctrine*, Groningen, 2002

PUISSOCHET J.P., *Entretien croisé des juges français*, in 96 *Poivoirs*, 2001, p. 165 e ss.

PUOTI P., *La PESC nella prospettiva del trattato di revisione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, pp. 539-574

PUSTORINO P., *Corte costituzionale, Cedu e controlimiti*, in *Giurisprudenza italiana*, 4/2013, p. 770 e ss.

QUINN G., *The European Union and the Council of Europe on the Issue of Human Rights: Twins Separated at Birth*, in 46 *McGill Law Journal*, 2000-2001, pp. 849-874

RADICATI DI BROZOLO L., *La funzione consultiva della Corte comunitaria in materia di relazioni esterne*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 1979, p. 116

RADIGHIERI E., *Recenti prospettive nei rapporti tra Comunità europea e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1999, p. 527 e ss.;

RAFFAELLI E.A. (Eds.), *Antitrust between EC Law and National Law*, Bruylant, Giuffrè, Bruxelles-Milano, 2000, p. 1 e ss.

RAGOLLE F., *Access to justice for private applicants in the Community legal order: recent (r)evolutions*, in *European Law Review*, 2003, p. 90 e ss.

RAIMONDI G., *L'obbligo degli Stati di conformarsi alle sentenze definitive della Corte europea dei diritti umani negli affari nei quali essi sono parti: l'art. 46, primo comma, della CEDU*, in *La Comunità internazionale*, 7/2003, p. 46 e ss.

RAIMONDI G., *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008

RAITI G., *La collaborazione giudiziaria nell'esperienza del rinvio pregiudiziale comunitario*, Giuffrè Editore, Milano, 2003

RANDAZZO B., *Giudici comuni e Corte europea dei diritti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, p. 1303 e ss.

RANDAZZO B., *Nuovi sviluppi in tema di esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *I diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*, 2006, p. 11 e ss.

RASMUSSEN H., *On Law and Policy in the European Court of Justice: A Comparative Study in Judicial Policymaking*, Brill, Dordrecht, 1986

REBASTI E., *Corte europea dei diritti umani e sistema comune europeo in materia d'asilo*, in *Rivista Diritti umani e diritto internazionale*, 5/2011, pp. 343-355

RECCHIA G., *Diritti fondamentali ed integrazione europea, l'improrogabilità di una scelta*, in *Amministrazione e politica*, 1-2/1991, p. 31 e ss.

REPETTO G. (a cura di), *The Constitutional Relevance of the ECHR in Domestic and European Law. An Italian Perspective*, Intersentia, Cambridge, Antwerp, Portland, 2013

RESS G., *The Effect of Decisions and Judgements of the European Court of Human Rights in the Domestic Legal Order*, in 40 *Texas International Law Journal*, 2005, p. 359

- REUTER P., *Le Plan Schuman*, in *Recueil des Cours de la Haye*, II, 1952
- RIBOLZI C., *La nazionalizzazione dell'energia elettrica in Italia e la Comunità economica europea*, in *Il Foro Padano* 1964 V Col. 25-34
- RIDEUA J., *La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne. Perspectives ouvertes par le traité de Lisbonne*, in *Revue des Affaires Européenne*, 2007-2008, p. 185 e ss.
- RIGAUX, F., *L'article 192 du Traité CEE devant la Commission européenne des droits de l'homme*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1991, p. 395 e ss.
- RINALDI R., *Il Regolamento del Consiglio n. 1/2003: un primo esame delle principali novità e dei punti aperti della riforma sull'applicazione delle regole comunitarie in tema di concorrenza*, in *Diritto del Commercio internazionale*, 2003, p. 143 e ss.
- RINOLDI D., *Poteri d'inchiesta della Commissione comunitaria nel campo della concorrenza e rispetto dei diritti della difesa*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1990, p. 749 e ss.
- RINZE, J., *The Role of the European Court of Justice as a Federal Constitutional Court*, in *Public Law*, 1993, p. 426 e ss.
- RISI C. (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea dopo Lisbona*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010
- ROACH A., *Countering Piracy in Somalia: International Law and International Institutions*, 104 *American Journal of International Law*, 2011, pp. 397-416
- ROBERT J., *Sur une égalité des droits devant la Communauté économique européenne des ressortissants des Etats membres avec ces Etats eux-mêmes*, in *Recueil Sirey*, 1963, pp. 29-33
- ROBERTSON A.H., *The European Political Community*, in *29 British Yearbook of International Law*, 1952, p. 383 e ss.
- ROBERTSON, A.H., *The Council of Europe: Its Structure, Functions and Achievements*, Stevens and Sons, London, 1961
- ROBERTSON A.H. (Eds.), *Privacy and Human Rights*, 1973
- RODRÍGUEZ IGLESIAS G.C., VALLE GÁLVEZ A., *Il Diritto Comunitario e le relazioni fra il Tribunale di giustizia delle Comunità Europee, il Tribunale Europeo di Diritti Umani e i Tribunali costituzionali nazionali*, in *Rivista di Diritto Comunitario Europeo*, 1/1997, p. 341 e ss.
- ROFES I PUJOL M.I., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, in *Cuadernos Europeos de Deusto* 1996 n° 15, p.148-155
- ROLIN H., *Has the European Court of Human Rights a Future?*, in *Howard Law Journal*, 1965, p. 442 e ss.
- ROLLA G. (a cura di), *Il sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali e i rapporti fra le giurisdizioni*, Giuffrè Editore, Milano, 2010
- ROMBOLI R. (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2004
- RONZITTI N., *L'art. 12 del Trattato istitutivo della CEE ed i rapporti tra ordinamento comunitario ed*

- ordinamento degli Stati membri, in *Il Foro italiano* 1964 IV Col.98-101
- RONZITTI N., *Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona per l'Unione urgente regolamentare i contractor*, in *Guida al diritto*, 2011, pp. 12-14
- ROSAMOND B., *Theories of European Integration*, St. Martin Press, New York, 2000
- ROSAS A., *Implementation and Enforcement of WTO Dispute Settlement Finding: An EU Perspective*, in *Journal of International and Economic Law*, 2001, p. 131 e ss.
- ROSAS A., *The European Court of Justice in Context: Forms and Patterns of Judicial Dialogue*, in *European Journal of Legal Studies*, 1/2007, p. 9 e ss.
- ROSAS A., KAILA H., *L'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par la Cour de justice: un premier bilan*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1/2011, p. 1 e ss.
- ROSAS A., ARMATI L., *EU Constitutional Law. An introduction*, Hart Publishing, 2012
- ROSSI L.S., *Rapporti tra norme comunitarie e norme interne*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XII, p. 367
- ROSSI L.S., *Il buon funzionamento del mercato comune. Delimitazione dei poteri fra Cee e Stati membri*, Giuffrè, Milano, 1990
- ROSSI L.S., *Il parere 2/94 sull'adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 3/1996, pp. 839-861
- ROSSI L.S., *Verso una parziale "comunitarizzazione" del terzo pilastro*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1997, p. 216 e ss.
- ROSSI L.S., *Con il Trattato di Amsterdam l'Unione è più vicina ai suoi cittadini?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 339 e ss.
- ROSSI L.S., *La reazione comune degli Stati membri dell'Unione europea nel caso Heider*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 145 e ss.
- ROSSI L.S. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2002
- ROSSI L.S. (a cura di), *Il progetto di Trattato-Costituzione*, Giuffrè Editore, Milano, 2004
- ROSSI L.S., *Supremazie incrociate, Trattato costituzionale europeo e Costituzioni nazionali*, in DANIELE L. (a cura di), *La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte costituzionale*, Napoli, 2006, p. 409 e ss.
- ROSSI L.S., *Conclusioni di accordi internazionali e coerenza del sistema: l'esclusività della competenza comunitaria*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 4/2007, pp. 1008-1020
- ROSSI L.S., *How Fundamental are Fundamental Principles? Primacy and Fundamental Rights after Lisbon*, 27 *Yearbook of European Law*, 1/2008, pp. 65-87
- ROSSI L.S., *Il rapporto tra Trattato di Lisbona e Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, in *Le scommesse dell'Europa*, Ediesse, Roma, 2009, pp. 73-88
- ROSSI L.S. (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali. Carta dei diritti UE e standards*

internazionali, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011

ROTTOLA A., *L'adesione della Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto europeo*, 1980, p. 3 e ss.

ROVAGNATI A., *Mancato rinvio pregiudiziale di questioni interpretative concernenti il diritto euro-unitario e diritto a un giusto processo ex. Art. 6 CEDU. Brevi considerazioni a margine della decisione Ullens De Schooten e Rezabek c. Belgio*, in *Rivista AIC* 1/2012

ROZAKIS C.L., *La position des organes de la Communauté européenne des droits de l'homme à l'égard des actes de l'ordre juridique communautaire*, in *La protection des droits de l'homme dans le cadre européen*, Baden-Baden, 1991

RT HON LADY JUSTICE ARDEN DBE, *Peaceful or Problematic? The Relationship between National Supreme Courts and Supranational Courts in Europe*, in *Yearbook of European Law*, 29, 1/2010, pp. 3-20

RUBIO LORENTE F., *A Charter of Dubious Utility*, in *ICON*, 3/2003, pp. 405 e ss.

RUGGERI A., *Sistema integrato di fonti e sistema integrato di interpretazioni, nella prospettiva di un'Europa unita*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1/2010, pp. 869-907

RUGGERI A., *Rinvio pregiudiziale mancato e (im)possibile violazione della CEDU (a margine del caso Ullens de Schooten e Rezabek c. Belgio)*, 3 novembre 2011, in www.forumcostituzionale.it [ultima consultazione 05/02/2014]

RUGGERI A., *L'“intensità” del vincolo espresso dai precedenti giurisprudenziali, con specifico riguardo al piano dei rapporti tra CEDU e diritto interno e in vista dell'affermazione della Costituzione come “sistema”*, in www.giurcost.org, 230-2012+altre_Ruggeri.pdf, 2013, [Data ultima consultazione 5 febbraio 2014]

RUGGERI A., *La Consulta rimette abilmente a punto la strategia dei suoi rapporti con la Corte EDU e, indossando la maschera della consonanza, cela il volto di un sostanziale, perdurante dissenso nei riguardi della giurisprudenza convenzionale (“a prima lettura” di Corte cost. n. 264 del 2012)*, in www.giurcost.org del 17.12.2012 [Data ultima consultazione 5 febbraio 2014]

RUGGERI A., *La Corte di giustizia e il bilanciamento mancato (a margine della sentenza Melloni)*, in *Il diritto dell'Unione Europea* 2013, pp. 399-408

RUIZ-JARABO D., *Le réforme de la Cour de Justice opérée par le traité de Nice et sa mise en oeuvre future*, in *Revue trimestrielle de Droit européen*, 2001, p. 705 e ss.

RUSSELL M., DALLEN JR., *An Overview of European Community Protection of Human Rights, With Some Special References to the U.K.*, *27 Common Market Law Review*, 1990, pp. 761-790

RUSSO C., QUAINI P.M., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, Giuffrè, Milano, 2006

RUSSO D., *Una decisione della Corte di Strasburgo verso l'affermazione di un controllo sull'operato della Corte di giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, p. 1119 e ss.

S. FORTUNATO, *Il caso delle sanzioni all'Austria*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2000, p. 703 e ss.

SACERDOTI G., *Appeal and Judicial Review in International Arbitration and Adjudication the Case of the*

WTO Appellate Review, in PETERSMANN E.U. (Ed.), *International Trade Law and WTO/GATT Dispute Settlement Mechanism*, Kluwer Law, London, 1997, p. 143 e ss.

SACERDOTI G., *The European Charter of Fundamental Rights: From a Nation-State Europe to a Citizens' Europe*, in 8 *Columbia Journal of European Law*, 2002, pp. 37-52

SADURSKI W., *Adding Bite to Bark: The Story of Article 7, EU Enlargement and Jörg Haider*, in 16 *Columbia Journal of European Law*, 2010, p. 385 e ss.

SADURSKI W., *Adding Bite to Bark: The Story of Article 7, EU Enlargement and Jörg Haider*, in 16 *Columbia Journal of European Law*, 2010, p. 385 e ss.

SAFIAN M., *Areas of Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union: Fields of Conflicts?*, *EUI Working Papers n. 22, 2012*

SALERNO F., *Giurisdizione comunitaria e certezza del diritto dopo il Trattato di Nizza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2002, p. 5 e ss.

SALERNO F., *Le modifiche strutturali apportate dal protocollo n. 14 alla procedura della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2006, p. 377 e ss.

SALERNO F. (a cura di), *Sanzioni "individuali" del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, CEDAM Editore, Padova, 2010

SALIGNAT C., *The Impact of the Emergence of the European Union as a Human Rights Actor on the Council of Europe*, 4 *Baltic Yearbook of International Law*, 2004, p. 55 e ss.

SANDULLI A., *I rapporti tra diritto europeo ed internazionale. Il caso Kadi: un nuovo caso Solange?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, pp. 513-520;

SANTA MARIA A., *Il rinvio pregiudiziale nella nuova disciplina a seguito del Trattato di Nizza*, in *Il Diritto del commercio internazionale*, 2003, p. 367 e ss.

SANZ CABALLERO S., *Crónica de una adhesión anunciada: algunas notas sobre la negociación de la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos*, in 38 *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2011, pp. 99-126

SAPIENZA R., *Convenzione europea dei diritti umani e Human Rights Act 1998: in margine all'obbligo delle corti inglesi to take into account la giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, p. 253 e ss.

SAPIENZA R., *L'applicazione extra-territoriale dello Human Rights Act: la decisione della Camera dei Lords nel caso Al-Skeini*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, p. 151 e ss.

SARMIENTO D., *European Union: The European Arrest Warrant and the quest for constitutional coherence*, in 6 *International Journal of Constitutional Law*, 2008, p. 171 e ss.

SARMIENTO D., *Who's Afraid of the Charter? The Court of Justice, National Courts and the New Framework of Fundamental Rights Protection in Europe*, in 50 *Common Market Law Review*, 2013, pp. 1267-1304

SARVARIAN A., *The Attribution of Conduct in the Law of International Responsibility, the European Union and the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in *European Journal of Human*

Rights, 4/2013, pp. 654-677

SASSE C., *The Common Market: Between International and Municipal Law*, in *5 Yale Law Journal*, 1965-66, p.695-753

SAVINO M., *Il cammino internazionale della Corte costituzionale dopo le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2008, p. 772 e ss.

SAVY D., *La tutela dei diritti fondamentali ed il rispetto dei principi generali del diritto dell'Unione nella disciplina del mandato d'arresto europeo*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2012

SCARANGELLA G., *Comunità europee, Ordine costituzionale e norma comunitaria*, in *Jus Gentium*, 1966, pp. 280-285

SCHEECK L., *The Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights*, in *65 Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2005, pp. 837-885

SCHEPISI C., *Rinvio pregiudiziale obbligatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, Quaderni del Dipartimento di Scienze giuridiche, Trieste, 2003

SCHERMERS H.G., *The EEA Agreement*, in *Common Market Law Review*, 1992, p. 1006

SCHERMERS H.G., *The Eleventh Protocol to the European Convention on Human Rights*, in *European Law Review*, 1994, pp. 367-384

SCHERMERS H.G., *The European Communities bound by Fundamental Human Rights*, in *27 Common Market Law Review*, 1990, pp. 249-258

SCHERMERS H.G., *The Scales in Balance: National Constitutional Court v. Court of Justice*, in *27 Common Market Law Review*, 1990, pp. 97-105

SCHERMERS H.G., WAELBROECK D., *Judicial Protection in the European Communities*, 5th ed., Kluwer Law, Deventer, 1992

SCHERMERS H.G., WAELBROECK D., *Judicial Protection in the European Union*, Kluwer Law, The Hague-London, 2001

SCHNEUR U., *Fundamental Rights in European Community Law and in National Constitutional Law*, in *12 Common Market Law Review*, 1975, pp. 171-191

SCHILLING T., *The Autonomy of the Community Legal Order – An Analysis of Possible Foundations*, in *37 Harvard International Law Journal*, 1996, p. 386 e ss.

SCHMIDT O., KÖLN (Eds.), *Festschrift für Michael Loschelder*, 2010, pp. 403-413

SCHRIJVER N., *Case C-459/03, Commission of the European Communities v. Ireland, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 30 May 2006, [2006] ECR I-4635*, in *47 Common Market Law Review*, 2010, pp. 863-878

SCHÜTZE R., *EC Law and International Agreements of the Member States-An Ambivalent Relationship?*, in *9 Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2006-2007, p. 387 e ss.

SCHÜTZE R., *European Constitutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012

SCHÜTZE R., *Three 'Bill of Rights' for the European Union*, in *30 Yearbook of European Law*, 1/2011, pp.131-158

- SCIARABBA V., *Le "spiegazioni" della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, p. 59 e ss
- SCIARABBA V., *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 5/2007, p. 3579
- SCIARABBA V., *Tra fonti e corti. Diritti e principi fondamentali in Europa: profili costituzionali e comparati degli sviluppi sovranazionali*, CEDAM, Padova, 2008
- SCODITTI E., *Se un diritto umano diventa diritto fondamentale: la Cedu come parametro interposto di costituzionalità*, in *Il Foro italiano*, 3/2013, p. 788 e ss.
- SCUDIERO L., *Comunità europea e diritti fondamentali: un rapporto ancora da definire*, in *Rivista di diritto europeo*, 1996, p. 273 e ss.
- SCUDIERO M. (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Jovene, Napoli, 2002
- SEATZU F., *La tutela dei diritti fondamentali nel nuovo Trattato di Lisbona*, in *La Comunità internazionale*, 1/2009, p. 4 ss.
- SEMMELMANN C., *Forum shopping between UNCLOS arbitration and EC adjudication - And the winner ... should be ... the ECJ!*, in *European Law Reporter*, 2006 pp. 234-241
- SENDEN H., *Interpretation of Fundamental Rights in a Multilevel Legal System*, Intersentia, Cambridge, 2011
- SHANY Y., *Regulating Jurisdictional Relations between National and International Courts*, Oxford University Press, Oxford, 2007
- SHANY Y., *The Competing Jurisdiction of International Courts and Tribunals*, Oxford University Press, Oxford, 2003
- SHELTON D., *Remedies in International Human Rights Law*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- SICO L., *Verso la definizione di una politica estera europea: speranze e difficoltà*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. VI e ss.
- SIMMONDS K., *The European Economic Community and the New Law of the Sea Convention*, in *RCADI*, 1989, p. 138 e ss.
- SIMON D., *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1999
- SIMON D., *Des influences réciproques entre CJCE et CEDH: 'Je t'aime, moi non plus'?*, in *Les Cours européennes – Luxembourg et Strasbourg*, 96 *Pouvoirs*, 2001, Prepp. 31-49
- SIMON D., *Avis négatif sur le projet de création d'une juridiction des brevets*, in *Europe*, 5/2011, pp. 4-7
- SIMONE P., *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 *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 742 e ss.
- SINOÛ D., *La Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne dans la perspective du Traité de Lisbonne*, in *13 Politeia*, printemps 2008, pp. 387-404
- SIRAGUSA M., GUERRI E., *L'applicazione degli artt. 81 e 82 del Trattato CE in seguito all'introduzione del*

Regolamento 1/2003, in *Il Diritto industriale*, 2004, p. 348 e ss.

SKOURIS V., *The Position of the European Court of Justice in the EU Legal Order and its Relationship with National Constitutional Courts*, in *60 Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, 2005, p. 323 e ss.

SKOURIS V., *The ECJ and the EFTA Court under the EEA Agreement: A Paradigm for International Cooperation between Judicial Institution*, in BAUDENBACHER C., TRESSELT P., ORLYGSSON T. (Eds.), *The EFTA Court. Ten Years On*, Hart Publishing, Oxford, 2005

SKOURIS V., *Développements récents de la protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne: les arrêts Melloni et Åkerberg Fransson*, in *Il diritto dell'Unione Europea* 2013, pp. 229-243

SPLAUGHTER A.M., STONE SWEET A., WEILER J.H.H. (Eds.), *The European Court and National Courts, Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in its Social Context*, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2000

SPAAR P.H., *The Continuing Battle: Memoirs of a Europe 1936-1966*, Weidenfeld and Nicholson, 1971

SPADARO A., *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo), alla Costituzione come "processo" (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quaderni costituzionali*, 1998, p. 374 e ss.

SPERDUTI G., *La CECA-Ente sopranazionale*, CEDAM Editore, Padova, 1960

SPERDUTI G., *Una sentenza innovativa della Corte costituzionale sul diritto comunitario*, in *Rivista*

SPIELMANN D., *La prise en compte de la promotion du droit communautaire par la Cour de Strasbourg*, in *Les droits de l'homme en évolution: mélanges en l'honneur du professeur Petros J. Pararas*, 2009, pp. 455-478

SPINELLI A., *Il progetto europeo*, il Mulino, Bologna, 1965

STAIANO S. (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali*. Giappichelli, Torino, 2006

STEIN E., *Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution*, in *75 American Journal of International Law*, 1/1981, pp. 11-14

STEIN E., *Toward Supremacy of Treaty-Constitution by Judicial Fiat: On the Margin of the Costa Case*, in *Michigan Law Review*, 1965, pp. 491-518

STILES C., *Reforming Current International Law to Combat Modern Sea Piracy*, in *Suffolk Transnational Law Review*, 2004, p. 299 ss., p. 301

STONE SWEET A., *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2000

STONE SWEET A., KELLER H., *The Reception of the ECHR in National Legal Orders*, Faculty Scholarship Series, Paper 89, 2008, http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/89, [data ultima consultazione 5 febbraio 2014]

STRAZZERI V. (a cura di), *Identità e diritti in Europa. Un dibattito alla luce della Carta di Nizza*, Edizioni Messaggero, Padova, 2004

STROZZI G., *Interessi statali e interessi privati nell'ordinamento internazionale: la funzione del previo esaurimento dei ricorsi interni*, Giuffrè, Milano, 1977

- STROZZI G., *La tutela dei diritti fondamentali tra diritto comunitario e ordinamenti degli Stati membri*, in *Scritti degli allievi in memoria di G. Barile*, CEDAM, Padova, 1995
- STROZZI G., *Limiti e controlimiti nell'applicazione del diritto comunitario*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, p. 23 e ss.
- STROZZI G. (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Giappichelli, Torino, 2010
- STROZZI G., *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011
- STROZZI G., *Il sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali dopo Lisbona: attualità e prospettive*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 4/2011, p. 837 e ss.
- STUBBERFIELD C., *Lifting the Organisational Veil: Positive Obligations of the European Union Following Accession to the European Convention on Human Rights*, in *19 Australian International Law Journal*, 2012, pp. 117-142
- SUDRE F., *La Communauté européenne et les droits fondamentaux après le traité de Amsterdam. Vers un nouveau système européen de protection des droits de l'homme?*, in *JCP*, 1/1998, p. 100
- SUDRE, F., *L'effectivité des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2008, pp. 917-947
- SUDRE F., MARGUENAUD J.P., ANDRIANTSIMBAZOVINA J., GUTTENOIRE A., *Les Grands Arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, 5° éd., Presses universitaires de France, 2009
- SYMON D., *Des influences réciproques entre CJCE et CEDH: "je t'aime, moi non plus?"*, in *96 Pouvoirs*, 2001, pp. 31-49
- SZYMCZAK D., *L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme. "Serpent de mer" ou "Hydre de Lerne"*, in *Politeia*, 13/2008, pp.405-418
- TANCREDIA., *L'emersione dei diritti fondamentali assoluti nella giurisprudenza comunitaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2006, p. 644 e ss.
- TANCREDI A., *Di pirati e Stati "falliti": il Consiglio di Sicurezza autorizza il ricorso alla forza nelle acque territoriali della Somalia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, pp. 937-966
- TARAGAS H.N., *Les effets des accords internationaux*, in *Cahiers de droit européen*, 1984, p. 15 e ss.
- TARUFFO M. (a cura di), *Diritti fondamentali e giustizia civile in Europa*, Giappichelli, Torino, 2002
- TAVERNIER P. (a cura di), *Quelle Europe pour les droits de l'homme?*, Bruylant, Bruxelles, 1996
- TAWHIDA A., DE JESÚS BUTLER I., *The European Union and Human Rights: An International Law Perspective*, in *17 European Journal of International Law*, 4/2006, pp. 771–801
- TELCHINI I., *L'interpretazione di norme comunitarie e le giurisdizioni nazionali*, in *Diritto internazionale*, n° 3 I, 1969, pp. 247-258
- TEMPLE LANG J., *The Sphere in Which Member States are Obligated to Comply with the General Principles of Law and Community Fundamental Rights Principles*, in *Legal Issues of European Integration*, 1/1991, pp. 23-35
- TERESI F. (a cura di), *L'Europa del 1993. Problemi istituzionali e socio-economici, dell'integrazione europea*, Pubblicazioni dell'Istituto Gramsci Siciliano, Palermo, 1992

TESAURO G., *Costituzione e norme esterne*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2/2009, p. 195 e ss.

TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea*, CEDAM Editore, Padova, 2010

TESAURO G., *I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, p. 426 e ss.

TESAURO G., *Il Mediatore europeo*, in *Rivista internazionale di diritti dell'uomo*, 1992, p. 891 e ss.

TESAURO G., *Rapporti tra la Comunità europea e l'OMC*, in *Rivista di diritto europeo*, 1997, p. 369 e ss.

THYM D., *Charter of Fundamental Rights: Competition or Consistency of Human Rights Protection in Europe?*, in *11 Finnish Yearbook of International Law*, 2000

TIBERI G., *La questione dell'adesione della Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo al vaglio della Corte di Giustizia*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico comunitario*, 1997, pp. 437-469

TIMMERMANS C., *The Constitutionalization of the European Union, of the European Union*, in *21 Yearbook of European Law* 1/2001, pp. 1-11

TIZZANO A., *La Corte di giustizia delle Comunità europee*, Jovene, Napoli, 1967

TIZZANO A., *Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità europee*, in *Rivista di diritto europeo*, 1981, p. 139 e ss.

TIZZANO A., *La Corte costituzionale e il diritto italiano vent'anni dopo...*, in *Foro Italiano*, I, 1984, p.

TIZZANO A., *Il ruolo della Corte di giustizia nella prospettiva dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1994, p. 922 e ss.

TIZZANO A., *La gerarchia delle norme comunitarie*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1/1996, p. 57 e ss.

TIZZANO A., *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 377 e ss.

TIZZANO A., *L'azione dell'Unione europea per la promozione e protezione dei diritti umani*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1/1999, p. 149 e ss.

TIZZANO A., *Note in tema di relazioni esterne dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1999, p. 480 e ss.

TIZZANO A., *La Cour de Justice après Nice: le transfer de compétence au Tribunal de première instance*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2002, p. 597 e ss.

TIZZANO A., *La "Costituzione europea" e il sistema giurisdizionale comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2-3/2003, p. 455 e ss.

TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2004

TIZZANO A. (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa, testi e documenti relativi alla Convenzione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2004

TIZZANO A. (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, I-II Giappichelli, Torino, 2006

TIZZANO A., *Ancora sui rapporti tra Corti europee: principi comunitari e c.d. controlimiti costituzionali*, in *Il Diritto dell'Unione europea* 2007, p. 734 e ss.

TIZZANO A., *Qualche riflessione sul contributo della Corte di giustizia allo sviluppo del sistema*

- comunitario, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 141 e ss.
- TIZZANO A., *Les Cours européennes et l'adhésion de l'Union à la CEDH*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1/2011, p. 29 e ss.
- TIZZANO A., *Quelques réflexions sur les rapports entre les cours européenne dans la perspective de l'adhésion de l'Union à la Convention EDH*, in 47 *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2011, pp. 9-19
- TIZZANO A., KOKOTT J., PRECHAL S. (a cura di), *50ème anniversaire de l'arrêt Van Gend en Loos 1963–2013, Actes du Colloque, Luxembourg, 13 mai 2013*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2013
- TODINO M., FATTORI P., *La disciplina della concorrenza in Italia*, 2a Ed., Il Mulino, Bologna, 2010
- TOMASI L., *Il dialogo tra corti di Lussemburgo e di Strasburgo in materia di tutela dei diritti fondamentali dopo il Trattato di Lisbona*, in BARUFFI M.C. (a cura di), *Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*, CEDAM Editore, Padova, 2008, p. 30 e ss.
- TOMUSHAT C., *Lisbon-Terminal of the European Integration Process? The Judgement of the German Constitutional Court of 30 June 2009*, in 70 *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2010, p. 251 e ss.
- TONIATTI R. (a cura di), *Diritto, diritti e giurisdizione. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, CEDAM Editore, Padova, 2002
- TORIELLO F., *I principi generali del diritto nell'ordinamento comunitario*, Giuffrè Editore, Milano, 2000
- TORRES PERES A., *La Dimensión Estructural de la Carte de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Relaciones Verticales y Cláusulas Horizontales*, in 67 *Revista Vasca de Administración Pública*, 253, 2003, pp. 276-281
- TORRES PÉREZ A., *Conflicts of Rights in the European Union. A Theory of Supranational Adjudication*, Oxford University Press, Oxford, 2009
- TORRES PÉREZ A., *Too many voices? The prior involvement of the Court of Justice of the European Union?* in *European Journal of Human Rights*, 4/2013, pp. 565-583
- TOTH A.G., *Legal protection of individuals in the European Communities*, North Holland Publishing, Amsterdam, 1978
- TOTH A.G., *The Authority of Judgements of the ECJ: Binding Force and Legal Effects*, in *Yearbook of European Law*, 4/1984, pp. 1-79
- TOTH A.G., *The European Union and Human Rights: the way forward*, in 34 *Common Market Law Review*, 1997, pp. 491-529
- TRABUCCHI A., *Regole di diritto e principi generali del diritto nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista di diritto civile*, 1991, p. 511 e ss.
- TREVES T., *Piracy, Law of the Sea, and Use of Force: Developments off the Coast of Somalia*, in 20 *European Journal of International Law*, 2/2009, pp. 399-414
- TRIANAFYLLOU D., *The European Charter of Fundamental Rights and the "Rule of Law": Restricting Fundamental Rights by Reference*, in 39 *Common Market Law Review*, 2002, pp. 39-53

- TRIDIMAS T., *The General Principles of EU Law*, 2a Ed, Oxford University Press, Oxford, 2006
- TRIDIMAS T., EECKHOUT P., *The External Competence of the Community and the Case-Law of the Court of Justice: Principle versus Pragmatism*, in *Yearbook of European law*, 1994, p. 147 e ss.
- TRIDIMAS T., NEBBIA P. (a cura di), *European Union Law for the Twenty-first Century. Rethinking the new legal order*, Hart Publishing, Oxford, 2004
- TRIGGIANI E. (a cura di), *L'Unione europea secondo la riforma di Lisbona*, Cacucci Editore, Bari, 2008
- TRIONE F., *La tutela dei diritti fondamentali in ambito comunitario. Dal silenzio dei Trattati istitutivi alla Carta di Nizza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2004
- TRYBUS M., WHITE N.A. (a cura di), *European Security Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007
- TUFANO M.L., *La Corte di giustizia e lo Spazio Economico Europeo*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1994 p.759-790
- TULKENS F., *Pour et vers une organisation harmonieuse*, in 47 *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2011, pp. 26-34
- TULKENS F., CALLEWAERT J., *Le point de vue de la Cour européenne des droits de l'homme*, in *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne des droits de l'homme en Europe*, Bruyillant, Bruxelles, 2002
- UBERTAZZI G.M., *L'accertamento della violazione della Convenzione europea come «equa soddisfazione» alla parte lesa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1988, p. 75 e ss.
- UBERTAZZI G.M., *Atto unico e tutela dei diritti dell'uomo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1989, p. 296 e ss.
- USHER J.A., *General principles of EC Law*, Longman, London, 1998
- USHER J.A., *Direct and individual concern — an effective remedy or a conventional solution?*, in *European Law Rev.*, 2003, p. 575 e ss.
- VALLE GÁLVEZ A., *La especificidad del ordenamiento comunitario*, in *Revista de Instituciones Europeas*, 1993, pp. 155-193.
- VAN COMPERNOLLE J., *Le secret professionnel de l'avocat à l'épreuve des dispositifs de lutte contre le blanchiment des capitaux : quand les chemins de Luxembourg et de Strasbourg se rencontrent (obs/s. Cour eur. dr. h. Micaud c. France, 6 décembre 2012)*, in 96 *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 2013
- VAN DEN BERGHE F., *The EU and Issue of Human Rights Protection: Same solution to a more acute problems?*, in 16 *European Law Journal*, 2/2010, pp. 112-157
- VAN DIJK P., *The accession of the European Union/European Community to the European Convention on Human Rights*, paper del 20 agosto 2007, consultabile sul sito <http://www.statewatch.org/news/2007/sep/van-dijk-eu-echr.pdf>, [data ultima consultazione 5 febbraio 2014]
- VAN DIJK P., VAN HOOFF, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Kluwer Law International, Deventer-The Hague, 1998

- VAN EIJKEN H., DE VRIES S.A., *A New Route into the Promised Land? Being a European Citizen after Ruiz Zambrano*, in 36 *European Law Review* 5/2011, pp. 704-721
- VAN ELSUWEGE P., *EU external action after the collapse of the pillar structure: in search of a new balance between delimitation and consistency*, in *Common Market Law Review*, 2010, pp. 987-1019
- VAN ELSUWEGE P., *Shifting the Boundaries? European Union Citizenship and the Scope of Application of EU Law - Case No. C-34/09, Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi*, in 38 *Legal Issues of Economic Integration* 3/2011, pp. 263-276
- VANDERSANDEN G., *Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées*, in *Cahiers de droit européen*, 1996, p. 535. e ss.
- VECCHIO F., *Il caso Ruiz Zambrano tra cittadinanza europea, discriminazioni a rovescio e nuove possibilità di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, pp. 1249-1251
- VELDMAN A., *The Protection of the Fundamental Right to Strike within the Context of the European Internal Market: Implications of the Forthcoming Accession of the EU to the ECHR*, in 9 *Utrecht Law Review*, 1/2013, pp.104-117
- VELLANO M., *Osservazioni in tema di diretta applicabilità del GATT: l'opportunità di una svolta interpretativa*, in *Giurisprudenza italiana*, 1995, I, c. 1145
- VELLANO, *L'organo d'appello dell'OMC*, Jovene, Napoli, 2001
- VELU J., ERGEC R., *La Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 1990
- VENTURINI G. (a cura di), *L'Organizzazione mondiale del commercio*, Giuffrè Editore, Milano, 2000
- VENTURINI G., BARIATTI S. (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale – Liber Fausto Pocar*, Giuffrè Editore, Milano, 2009
- VERHOEVEN, J. *A propos de l'autorité des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et de la responsabilité internationale liée à leur observation*, in *Revue critique de Jurisprudence belge*, 1984, p. 288 e ss.
- VERWEY D., *The European Community, the European Union and the International Law of Treaties*, Brill, Leiden, 2009
- VIGLIANISI F.A., *Le Disposizioni finali della Carta di Nizza e la multiforme tutela dei diritti dell'uomo nello Spazio Giuridico Europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2/2005, pp. 503-581
- VILLANI U., *La politica europea in materia di sicurezza e di difesa e i suoi rapporti con le Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, 2003, p. 63 e ss.
- VILLANI U., *Il Protocollo n. 14 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Comunità Internazionale*, 2004, p. 487 e ss.
- VILLANI U. (a cura di), *Studi sulla protezione internazionale dei diritti umani*, Luiss University Press, Roma, 2005
- VILLANI U., *I "controlimiti" nei rapporti tra diritto comunitario e diritto italiano*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, p. 1297 e ss.

- VILLANI U., *Sul valore della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*, in *Studi sull'integrazione europea*, 1/2008, p. 7 e ss.
- VILLANI U., *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *La Comunità internazionale*, 2011, p. 9 e ss.
- VILLANI U., *Dalla Dichiarazione universale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Cacucci Editore, Bari, 2012
- VILLINGER M.E., *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Brill Academic Publishers, Leiden, 2009
- VIROLE J., *Questions posées par l'interprétation du traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté Economique Européenne à propos de la nationalisation de l'électricité en Italie*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1965, pp. 369-398
- VIRZO R., *Il regolamento delle controversie nel diritto del mare: rapporti tra procedimenti*, CEDAM, Padova, 2008, pp. 61-69
- VITZTHUM N.G., *Les compétences législatives et juridictionnelles de la Communauté européenne dans la lutte contre le terrorisme - l'affaire "Kadi"*, in *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, 2008, pp. 375-429.
- VOELCKEL M., *La piraterie entre Charte et Convention: à propos de la résolution 1816 du Conseil de Sécurité*, in *XII Annuaire du droit de la mer 2007*, tome XII, 2008, pp. 479-500
- VON BOGDANDY A., BAST J. (Eds.), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford-Portland (Oregon), 2006
- VON BOGDANDY A., KOTTMANN M., ANTPOHLER C., DKCKSCHEN J., HENTREI S., SMRKOLJ M., *Reverse Solange – Protection the Essence of Fundamental Rights against EU Member States*, in *49 Common Market Law Review*, 2012, pp. 489–520
- VON BOGDANDY A., *The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union*, in *37 Common Market Law Review*, 2000, pp. 1307-1338
- WACHSMANN P., EISSEN M.A., FLAUSS J.F. (a cura di), *Le Protocole n. 11 à la Convention Européenne des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 1995
- WACHSMANN P., *L'avis 2/94 de la Cour de justice relatif à l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, in *32 Revue Trimestrielle de Droit Européen* 3/1996, pp. 467-491
- WAELEBROECK, M. *Effects of GATT within the legal order of the EEC*, in *Journal of World Trade Law*, 1974, p. 614 e ss.
- WAELEBROECK D., VERHEYDEN A.M., *Les conditions de recevabilité des recours en annulation des particuliers contre les actes normatifs communautaires*, in *Cahiers de Droit Européen*, 1995, p. 399 e ss.
- WARD A., *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EC Law*, Oxford University Press, Oxford, 2000
- WEILER J.H.H., *Il sistema comunitario europeo*, Il Mulino, Bologna, 1985
- WEILER J.H.H., *Eurocracy and Distrust: Some Questions Concerning the Role of the European Court of*

Justice in the Protection of Fundamental Human Rights within the Legal Order of the European Communities, in 61 *Washington Law Review*, 3/1986, pp. 1103-1129

WEILER J.H.H., *The Transformation of Europe*, in 100 *Yale Law Journal*, 1991, pp. 2403 e ss.

WEILER J.H.H., *Thou Shalt not Oppress a Stranger: On the Judicial Protection of the Human Rights of Non-EC Nationals – A critique*, in *European Journal of International Law*, 3/1992, pp. 65-91

WEILER J.H.H., *Does Europe Need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, in *European Law Journal*, 1995, p. 219 e ss.

WEILER J.H.H., *The European Union Belongs to its Citizens: Three Immodest Proposals*, in 33 *European Law Review*, 1997, p. 150 e ss.

WEILER J.H.H., *Fundamental Rights and Fundamental Boundaries: On the Conflict of Standards and Values in the Protection of Human Rights in the European Legal Space*, in *The Constitution of Europe ("Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration)*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 102 e ss.

WEILER J.H.H., *Does the European Union Truly Need a Charter of Rights?*, in 6 *European Law Journal*, 2/2000, pp. 95-97

WEILER J.H.H., *A Constitution for Europe: Some Hard Choices*, in *Journal of Common Market Studies*, 2/2002, p. 563 e ss.

WEILER J.H.H., HALTERN U.R., *The Autonomy of the Community Legal Order – Through the Looking Glass*, in 37 *Harvard International Law Journal*, 1996, p. 411 e ss.;

WEILER, J.H.H., LOCKHART N.J.S., *"Taking rights seriously" seriously: the European Court and its fundamental rights jurisprudence – part I e II*, in 32 *Common Market Law Review*, 1995, pp. 51-94 e pp. 579-627

WEILER J.H.H., WIND M., *European constitutionalism beyond the Wind*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003

WEIB W., *Human Rights in the EU: Rethinking the Role of the European Convention on Human Rights After Lisbon*, in *European Constitutional Law Review*, 7/2011, pp. 64-95

WESSE R.A., DEN HERTOEG L., *EU Foreign, Security and Defence Policy: A Competence-Responsibility Gap?*, in I.D., *The international responsibility of the European Union, cit.*, p. 339 e ss.

WETZEL J.R., *Improving Fundamental Rights Protection in the European Union: Resolving the Conflict and Confusion between the Luxembourg and Strasbourg Courts*, in 71 *Fordham International Law Review*, 2002-2003, p. 2823 e ss.

WHITE R., *A New Era for Human Rights in the European Union?*, 30 *Yearbook of European Law*, 1/2011, pp. 100-130

WIDMANN A.M., *Article 53: Undermining the Impact of the Charter of Fundamental Rights*, in 8 *Columbia Journal of European Law*, 2002, p. 342 e ss.

WILDHABER L., *About the Co-Existence of Three Different Legal Systems and Three Jurisdictions*, in 60 *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2005, p. 313 e ss.

- WIVENES G., *L'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme - la fin d'une saga? Commentaire sur l'avis 2/94 de la Cour de Justice du 28 mars 1996*, in *Bulletin du Cercle François Laurent*, 1/1998, pp. 25-78
- WOLFRUM R. (Ed.), *Max-Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2009
- WOLFRUM R., DEUTSCH U. (Eds.), *The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions*, Springer, Heidelberg, 2009, p. 1 e ss.
- WOUTERS J., *National Constitutions and the European Union*, in *1 Legal Issues of Economic Integration*, 25/2000, pp. 64-66
- YOUNG A., *The Charter, Constitution and Human Rights: Is this the Beginning or the End for Human Rights Protection by Community Law*, *11 European Public Law*, 2005, p. 219 e ss.
- ZAGREBELSKY G. (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Laterza, Roma/Bari, 2004
- ZAGREBELSKY V., *I mutamenti legislativi o regolamentari e di prassi amministrative volti ad impedire il riprodersi della violazione*, in *La Comunità internazionale*, 7/2003, p. 108 e ss.
- ZAGREBELSKY V., *Violazioni strutturali e Convenzione europea dei diritti umani: interrogativi a proposito di Broniowski*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, p. 17 e ss.
- ZAGREBELSKY V., *La Conferenza di Interlaken per assicurare l'avvenire della Corte europea dei diritti umani*, in *Diritto umani e diritto internazionale*, 2010, p. 309 e ss.
- ZANGHÌ, C., *Unione europea e diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto europeo*, 1994, p. 220 e ss.
- ZANGHÌ, C., *Prime osservazioni sulla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 7/2001, p. 12 e ss.
- ZANGHÌ C., (a cura di), *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea verso una Costituzione europea*, Giappichelli, Torino, 2005
- ZANGHÌ C., *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino, 2006
- ZANGHÌ C., *Unione europea e diritti dell'uomo. Un protocollo di adesione alla Convenzione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1994, p. 213 e ss.
- ZANGHÌ C., PANELLA L. (Eds), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Giappichelli, Torino, 2010
- ZANGHÌ, M., *Unione europea e diritti dell'uomo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1995, p. 220 e ss.
- ZANON N. (Ed), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006
- Zeitschrift Furauslandisches Offentliches Recht und Volkerrecht*, 2005, pp. 837-885
- ZILLER, J., *La nuova costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003
- ZILLER J., *Relire Van Gend en Loos*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 3/2012, p. 513 e ss.
- ZOLO, D., *Una 'pietra miliare'*, in *Diritto Pubblico*, 3/2001, p. 1011 e ss.
- ZUCCA F. (Ed), *Colorni federalista*, Lacaita, Manduria, Bari, Roma, 2011, pp. 63-87
- ZULEEG M., *Fundamental Rights and the Law of the European Communities*, in *8 Common Market Law*

Review, 1971, p. 446 e ss.

Documenti, lavori preparatori e studi

ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

BERNHARDT R., *Problemi relativi ad un catalogo di diritti fondamentali per le Comunità europee*, studio eseguito su incarico delle Comunità europee, in *Boll. CE, suppl.*, n. 5/76

CHRISTOFFERSEN J., *Institutional Aspects of the EU's Accession to the ECHR*, osservazioni presentate al Committee on Constitutional Affairs del Parlamento europeo, *Hearing on the Institutional Aspects of the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights*, 18 marzo 2010

COMMISSIONE EUROPEA, *The protection of fundamental rights as Community law is created and developed. The problems of drawing up a catalog of fundamental rights for the European Communities*, 4 febbraio 1976, *Bull. EC*, Supplement 5/76

COMMISSIONE EUROPEA, *Accession of the Communities to the European Convention on Human Rights*, 4 aprile 1979, in *Bull. E.C.*, Supplement 2/79

COMMISSIONE EUROPEA, *Adhesion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertes fondamentales*, 25 ottobre 1990, SEC(90)2087

COMMISSIONE EUROPEA, *Communication on Community Accession to the ECHR and some of its Protocols*, 19 novembre 1990, in *Bull. E.C.* 11/1990

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione sulla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, COM(2000) 559 final, 13 settembre 2000

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione sulla natura della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, COM(2000) 664 final, 11 ottobre 2000

COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Working Document DS 1930/10*, Bruxelles, 10 gennaio 2011

COMMISSIONE EUROPEA, *Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights 2011 e 2012*

CONSIGLIO UE, *Decisione che autorizza la Commissione a negoziare l'accordo d'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, (10817/10 Restreint EU), 8 giugno 2010

CONSIGLIO EUROPEO, COMMISSIONE EUROPEA E PARLAMENTO EUROPEO, *Dichiarazione comune sui diritti fondamentali*, 5 aprile 1977, *G.U.C.E.* C 103 del 27 aprile 1977

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UE, *Documento di riflessione della Corte di giustizia dell'Unione europea 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

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UE E CORTE EDU, *Joint Communication from Presidents Costa and Skouris*, consultabile sul sito http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-02/cedh_cjue_english.pdf, [data ultima consultazione 5 febbraio 2014]

PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione del 12 aprile 1989, G.U.C.E. C 120/51

PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione A5-0064/2000 sull'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, 16 marzo 2000 e *Risoluzione B5-767/2000 sulla Carta dei diritti fondamentali*, 3 ottobre 2000

PARLAMENTO EUROPEO, *Draft Opinion of the Committee on Foreign Affairs for the Committee on Constitutional Affairs on institutional aspects of the accession of the European Union to the ECHR*, 9 febbraio 2010 (2009/2241(INI))

PARLAMENTO EUROPEO, *Committee on Constitutional Affairs, Hearing on the Institutional Aspects of the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights*, 18 marzo 2010

PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del 19 maggio 2010 sugli aspetti istituzionali dell'adesione dell'UE alla CEDU* (2009/2241(INI), in G.U.U.E. C 161E

REDING V., *The EU and the Rule of Law – What next?*, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 4 settembre 2013

TIMMERMANS C., *L'adhésion the l'Union européenne à la Convention européenne des Droits del l'Homme* all'udienza dinanzi alla Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo del 18 marzo 2010, reperibile al sito:

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/hearingsCom.do?language=EN&body=AFCO>
[data ultima consultazione 5 febbraio 2014]

TULKENS F., *Les aspects institutionnels de l'adhésion de l'Unon européenne à la Convention européenne de suvegarde des droits de l'homme et des libértes fondamentales*, osservazioni presentate al Committee on Constitutional Affairs del PARLAMENTO EUROPEO, *Hearing on the Institutional Aspects of the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights*, 18 marzo 2010, p. 1 e ss.

CONSIGLIO D'EUROPA:

CONSIGLIO D'EUROPA, *Collected Edition of the «Travaux Préparatoires» of the European Convention on Human Rights*, Vol. 5, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1979

CONSIGLIO D'EUROPA, CDDH, *Study of Technical and Legal Issues of a Possible EC/EU Accession to the European Convention on Human Rights*, Strasburgo, 25-28 gennaio 2002

CONSIGLIO D'EUROPA, *Position Paper on Proposals for Reform of the ECHR and other Measures as Set Out in the Report of the Steering Committee for Human Rights of 4 April 2004*, adopted by the Court on 12 September 2003, (CDDH-GDR(2003)024)

CONSIGLIO D'EUROPA, *Mémorandum du Président de la Cour européenne des droits de l'homme aux Etats en vue de la Conférence de l'Interlaken*, 3 luglio 2009

CONSIGLIO D'EUROPA, *Mandat occasionnel concernant l'adhésion de l'UE à la CEDH donné au CDDH par les délégués des ministres lors de leur 1085e réunion*, 26 maggio 2010, CDDH(2010)008

CONSIGLIO D'EUROPA, CDDH-EU, *6th Working Meeting of the CDDH Informal Working Group on the Accession to the European Union to the European Convention on Human Rights (CDDH-EU) with the European Commission*, (CDDH-EU(2010)05 (n.20))

CONSIGLIO D'EUROPA, CDDH-UE, *Draft elements prepared by the Secretariat on General Issues and on Technical adaptations of the ECHR and other Instruments with respect to the EU as a contracting party*, CDDH-UE(2010)07

CONSIGLIO D'EUROPA, CDDH-UE, *5th Working Meeting of the CDDH Informal Working Group on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights (CDDH-UE) with the European Commission*, CDDH-UE(2011)02

CONSIGLIO D'EUROPA, CDDH-UE, *6th Working Meeting of the CDDH Informal Working Group on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights (CDDH-UE) with the European Commission - Draft agreement on the accession of the EU to the Convention*, CDDH-UE(2011)04, 18 febbraio 2011

CONSIGLIO D'EUROPA, CDDH-UE, *6th Working Meeting of the CDDH Informal Working Group on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights (CDDH-UE) with the European Commission – Meeting Report*, CDDH-UE(2011)06, 18 marzo 2011

CONSIGLIO D'EUROPA, CDDH-UE, *7th Working Meeting of the CDDH Informal Working Group on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights (CDDH-UE) with the European Commission - Observations by the Italian Delegation on the draft agreement on the accession of the EU to the European Convention on Human Rights*, CDDH-UE(2011)09, 3 maggio 2011

CONSIGLIO D'EUROPA, CDDH-EU, *7th Working Meeting of the CDDH Informal Working Group on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights (CDDH-UE) with the European Commission – Meeting Report*, CDDH-UE(2011)10, 16 maggio 2011

CONSIGLIO D'EUROPA, CDDH, *Report to the Committee of Ministers on the elaboration of legal instruments for the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, CDDH(2011)009, 14 ottobre 2011

CONSIGLIO D'EUROPA CDDH, *Meeting Report, Fourth 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*, 47+1(2013)R04

CONSIGLIO D'EUROPA, *Common paper of Andorra, Armenia, Azerbaijan, Bosnia-Herzegovina, Iceland, Lichtenstein, Monaco, Monaco, Montenegro, Norway, Serbia, Switzerland, Russian Federation, Turkey and Ukraine on major concerns regarding the Draft revised Agreement on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, 21 gennaio 2013, 47+1(2013)003

CONSIGLIO D'EUROPA, CDDH-EU, *Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 2 aprile 2013, 47+1(2013)007

CONSIGLIO D'EUROPA, *Fifth negotiation meeting between the CDDH and 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)008Rev2), Strasburgo, 13 giugno 2013

ALTRI:

FRENCH SENATE, *Communication de M. Robert Badinter sur le mandat de negociation* (E 5248), 25 maggio 2010, reperibile all'indirizzo www.senat.fr/europe/r25052010.html#toc1 [data ultima consultazione 5 febbraio 2014]

ILC *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, adopted by the International Law Commission at its fifty-third session, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II, Part Two

ILC, *Draft articles on the responsibility of International organizations*, adopted at its sixty-third session, in 2011, submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/66/10, para. 87), in *Yearbook of the International Law Commission, 2011*, vol. II, Part Two

MOUVEMENT EUROPEENN, *Projet de Statut de la Communauté Politique Européenne: Travaux Préparatoires*, 1952

SELECT COMMITTEE ON THE EUROPEAN COMMUNITIES OF THE HOUSE OF LORDS, *Human Rights*, 21 ottobre 1980 e *Human Rights Re-Examined*, 23 giugno 1992

Al termine del percorso del dottorato sono davvero molte le persone che vorrei ringraziare. Innanzitutto, un ringraziamento dal cuore va al prof. Celle per avermi consigliato questo tema di ricerca così complesso e appassionante ma, anche, e soprattutto, per quanto mi ha trasmesso in questi anni e per la sua enorme fiducia nei miei confronti.

Un grazie sincero alle prof.sse Gardino, Vipiana e Pitino per tutto ciò che mi hanno insegnato, per la loro grande disponibilità e per la fiducia che mi hanno dato sin da subito.

Un grazie altrettanto grande va alla prof.ssa Palumbo, l'anima del nostro dottorato, sempre presente, disponibile e entusiasta.

Un ringraziamento agli amici, spesso colleghi, per i bei momenti, per la condivisione dei momenti belli e meno belli, per il sostegno e per la pazienza che hanno avuto nell'ultimo periodo.

Un grazie infinito a Loris per essermi stato accanto sempre con amore e pazienza. Grazie per avermi incoraggiata e sostenuta ogni giorno, credendo sempre in me.

Infine, un grazie di cuore va ai miei genitori per il loro sostegno incondizionato, per la pazienza, per la fiducia e per avermi permesso di realizzare il mio lungo percorso di studi.