LUISS

Corso di laurea in Scienze Politiche

Cattedra di Diritto dell'Unione europea

Diritti fondamentali in Europa: la mancata adesione dell'Unione europea alla CEDU e le prospettive per un nuovo accordo

Prof. Gianluca Contaldi

Relatore

Elena Gaia Francesca Aversa
Matr. 102252

Candidata

A.A. 2023-2024

«...rispetto ai diritti dell'uomo il problema grave del nostro tempo [è] non già quello di fondarli ma di proteggerli [...]. Non si tratta tanto di sapere quali e quanti sono questi diritti [...] ma quale sia il modo più sicuro per garantirli, per impedire che, nonostante le dichiarazioni solenni, vengano continuamente violati»[1]

[1] N. BOBBIO, *L'età dei diritti*. Torino, Einaudi, 1997, pp. 17-18.

INDICE

Abbreviazioni……5

INTRODUZIONE……...6

CAPITOLO PRIMO – I diritti fondamentali in Europa e i diversi livelli di tutela

1. L'utilizzo delle nozioni di "diritti umani" e "diritti fondamentali" e il concetto di diritto fondamentale in Europa……8
2. Il sistema di protezione dei diritti dell'uomo nell'ordinamento dell'Unione elaborato dalla Corte di giustizia e previsto dai Trattati……...11
   2.1. La Carta di Nizza……..15
      2.1.1. La natura giuridica della Carta di Nizza……16
      2.1.2. L'applicazione della Carta di Nizza e il ruolo interpretativo della Corte di giustizia ……..18
   2.2. La CEDU e il contesto storico nel quale nasce……21
      2.2.1. La rilevanza della CEDU nell'attuale ordinamento giuridico dell'Unione e il rapporto tra la CEDU e la carta di Nizza……..23
      2.2.2. L'adeguatezza della tutela offerta dalla CEDU……..26

CAPITOLO SECONDO – La mancata adesione dell'UE alla CEDU e alcuni casi di violazione dei diritti umani

1. Il travagliato percorso verso l'adesione fino al fallimento del Progetto di Accordo del 2013……29
2. Il parere negativo della Corte di giustizia sulla compatibilità del progetto di accordo del 2013 con il diritto dell'UE……34
   2.1 Il potenziale pregiudizio per l'autonomia del diritto dell'Unione derivante dall'art. 53 CEDU e la sentenza *Melloni*……..39
   2.2 Il problema del rapporto tra l'Unione e gli Stati membri: il principio della mutua fiducia e le sentenze *N.S.* e *C.K*..……...43

3. L'eterno dialogo fra Corte di giustizia dell'Unione europea e Corte Europea dei diritti dell'uomo……....49
3.1. Il *paradigma Matthews,* il *paradigma Bosphorus-Michaud* e il principio di protezione equivalente…….52
3.1.1. Applicazione e non applicazione del principio di protezione equivalente: i casi *Povse* e *M.S.S. c. Belgio e Grecia* ……56
4. Gli effetti a lungo termine del parere 2/13 nel legame tra l'Unione europea e la CEDU……..59

CAPITOLO TERZO – Verso un nuovo accordo di adesione

1. Contesto storico e giuridico dal 2020 alle elezioni europee del 2024……63
2. La ripresa dei lavori e il nuovo Progetto di Accordo…….66
2.1. Superamento dei limiti posti nel parere 2/13: il meccanismo del convenuto aggiunto ……...68
2.2. Superamento dei limiti posti nel parere 2/13: il rinvio pregiudiziale……71
2.2.1. Il coordinamento tra il rinvio pregiudiziale, *ex* art. 267 TFUE, e il rinvio interpretativo, Protocollo n. 16 addizionale alla CEDU……75
2.3. Ulteriori aggiustamenti…….78
2.4. La questione controversa della PESC……...82
3. Considerazioni generali: quale futuro per l'adesione dell'Unione europea alla CEDU……..85

CONCLUSIONE……...87

BIBLIOGRAFIA……...89

SITOGRAFIA……94

FONTI DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA……...96

ATTI DEL CONSIGLIO D'EUROPA E DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO……...98

ABBREVIAZIONI IMPIEGATE:

CDDH	Comité directeur pour les Droits de l'Homme
CDFUE	Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea
CE	Comunità europea
CECA	Comunità europea del carbone e dell'acciaio
CEE	Comunità economica europea
CEDU	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
CoE	Consiglio d'Europa
CSCE	Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa
EURATOM	Comunità europea dell'energia atomica
FRA	Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali
MAE	Mandato di arresto europeo
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
PE	Parlamento europeo
PESC	Politica estera e di sicurezza comune
TCE	Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TUE	Trattato sull'Unione europea
UE	Unione europea
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo

Introduzione

Legge, diritto, giustizia. Se consideriamo la storia delle nostre istituzioni, possiamo individuare un filo rosso che collega le dimensioni della legalità e della civiltà giuridica: il rispetto della dignità umana e dei diritti fondamentali della persona[2]. I diritti umani sono universali, inalienabili, inviolabili e costituiscono un punto di riferimento imprescindibile per la costruzione di una società equa. A partire dagli anni Novanta, numerosi studi storiografici hanno esplorato l'emergere di questo concetto, i diversi significati ad esso attribuiti nel corso del tempo e la sua diffusione su scala globale. La materia della protezione dei diritti umani, infatti, è continuamente al centro dell'attenzione della scienza giuridica, come attestano i numerosi studi e le impegnative ricerche[3]. Sembrerebbe dunque che tutto sia già stato detto, almeno sulla disciplina del diritto internazionale e del diritto dell'Unione europea. Eppure, nonostante i progressi raggiunti, l'Unione non ha ancora aderito formalmente alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

È da queste premesse che prende avvio l'analisi proposta nel presente elaborato. L'obiettivo è quello di analizzare come, anche all'interno di confini definiti *sicuri* come quelli dell'Unione europea, non manchi il rischio di subire trattamenti inumani o degradanti, di non avere diritto ad un equo processo, di vedersi violato il diritto alla vita familiare oppure quello alle libere elezioni. Nel corso della trattazione si esplorerà la parabola evolutiva del lungo e complesso processo di sviluppo dei diritti umani nel sistema europeo, evidenziando come la loro protezione abbia costituito un pilastro fondamentale per la struttura costituzionale dell'Unione, fino ad arrivare al problema irrisolto dell'adesione. Verrà analizzato, nel primo capitolo, il ruolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel contesto del diritto comunitario, il suo posto nella gerarchia delle fonti e il ruolo fondamentale che, in tale contesto, ha svolto la

---

[2] J. DONNELLY, *Universal Human Rights in Theory and Practice*. New York, Cornell University Press, 2003, pp. 93-105.

[3] A. CALIGIURI, a c. di. *La tutela dei diritti umani in Europa: tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*. Padova: CEDAM, 2010, p. 1-3.

giurisprudenza severa della Corte di giustizia. Si continuerà sviscerando gli stessi aspetti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, specificando il contesto storico nel quale nasce e il vuoto di tutela andatosi a creare, a seguito della mancata adesione dell'UE. Con il completamento di questo processo, ovviamente, la Convenzione diventerebbe una fonte formalmente vincolante nell'ordinamento giuridico comunitario, assoggettando una volta per tutte l'Unione al controllo esterno della Corte europea dei diritti dell'uomo. È nel secondo capitolo, dunque, che si prenderanno in considerazione il Progetto di Accordo di adesione del 2013 e il parere negativo della Corte di giustizia, quello del 18 dicembre 2014, che ha ritenuto l'accordo incompatibile con i Trattati istitutivi. Nella consapevolezza dell'ampiezza e della complessità del tema, l'analisi che segue si limiterà alla verifica dei sette profili problematici segnalati dalla CGUE nel parere 2/13, non idonei a preservare le caratteristiche specifiche e l'autonomia del diritto dell'Unione, per poi approfondire il rapporto tra la Corte di giustizia e la Corte europea. Un eterno dialogo che, per decenni, ha seguito un andante *sui generis*, delicato, fatto di incastri, incomprensioni e di reciproci adattamenti. L'ultima parte del lavoro, infine, sarà dedicata ad una profonda riflessione sul nuovo quadro storico e giuridico dell'Unione dal 2020 alle elezioni del giugno 2024, per comprendere il clima che si respira dalla riapertura dei negoziati per il nuovo Progetto di Accordo. Verrà chiarito come questo sia stato sviluppato in linea di continuità con il primo, senza il bisogno doverlo redigere *ex novo,* ma ripartendo da un'attenta revisione di quello predisposto nel 2013. Saranno superati i limiti posti dalla Corte con un approccio prudente e bilanciato, che tenga conto delle diverse sfide, ma anche delle opportunità che l'adesione può decisamente comportare.

La discussione di queste tematiche non è da sottovalutare, anzi, riveste una significativa rilevanza, dal momento getta le basi per la definizione dei futuri equilibri che garantiranno la tutela dei diritti umani nel sistema europeo.

Capitolo Primo

I diritti fondamentali in Europa e i diversi livelli di tutela

1. L'utilizzo delle nozioni di "diritti umani" e "diritti fondamentali" e il concetto di diritto fondamentale in Europa.

I diritti umani sono quei diritti che spettano alla persona in quanto essere umano e sono quindi riconosciuti come universali, inalienabili e inviolabili[4]. Questa tematica è stata protagonista di una lunga, nonché complessa evoluzione che ha sempre avuto come unico obiettivo quello di proteggere gli individui. I diritti dell'uomo sono riconosciuti nei testi fondamentali degli ordinamenti moderni che gli Stati si sono dati e che di questi testi costituiscono le parti più qualificanti. Fungono da limite sia all'autorità degli Stati sia alla libertà incondizionata degli individui e rappresentano il paradigma e il metro di misura della giustizia nei sistemi giuridici. Senza il completo riconoscimento e la concreta attuazione di tali diritti, nessuna legge, nessun principio giuridico e nessuna istituzione giudiziaria possono avere validità, dal momento che:

> *"Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza"*[5].

Il concetto di diritti umani, però, è spesso discusso insieme a quello dei diritti fondamentali, suscitando spontanea la domanda se esista una distinzione tra i due o se le terminologie siano perfettamente intercambiabili. Non è un caso, infatti, che nella filosofia del diritto, si distingue il concetto di *diritti umani*, che possiede un carattere

---

[4] https://www.treccani.it/enciclopedia/diritti-dell-uomo/

[5] *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, New York, 9 dicembre 1948, Art.1. Disponibile presso: https://www.ohchr.org/en/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf .

universale e intrinseco all'essere umano, indipendente da qualsiasi contesto o specificazione, da quello di *diritti fondamentali*, che appare più aperto e relativo a un ordinamento giuridico, una società o un ordine morale specifico[6]. In virtù di queste considerazioni, la prima espressione appare più legata al concetto generale della dignità della persona, mentre la seconda si presta ad essere una nozione "giuridica" o comunque applicabile ad una teoria del diritto. Pertanto, mentre l'inviolabilità assoluta dei diritti umani è generalmente accettata in qualsiasi contesto statale, culturale, giuridico o morale, si può pretendere l'inviolabilità dei diritti fondamentali solo all'interno dell'ambito in cui essi sono considerati imprescindibili[7]. È pur vero, però, che molto spesso le due nozioni vengono utilizzate indifferentemente, anche da studiosi come Norberto Bobbio[8], per esempio, e lo stesso capiterà nel seguente elaborato.

Le prime dichiarazioni e i primi documenti in materia parlano molto genericamente di diritti dell'uomo: la *Magna Carta Libertatum* (1215), il *Privilegio Generale di Aragona* (1283), l'*Editto di Nantes* (1598), la *Petition of Rights* (1628). Nell'età moderna vi sono il *Bill of Rights* (1689), la *Dichiarazione di indipendenza americana* (1776), la *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino francese* (1789), le quali nascono tutte in un contesto prettamente nazionale[9]. Nel corso dell'Ottocento, poi, i diritti fondamentali vengono incardinati nelle costituzioni degli Stati europei, ancorandoli ad un preciso ordinamento, secondo il livello di tutela stabilito in quest'ultimo. Nel Novecento, invece, il discorso si concentra sui singoli individui, con lo Stato che assume la tutela di tali diritti come uno dei suoi obiettivi primari, nonché limite alla propria sovranità. In effetti, la tutela dei diritti dell'uomo prima di quest'epoca è ben poco paragonata allo sviluppo che si è avuto dopo l'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite[10]. È solo dopo gli orrori dei conflitti mondiali che si è manifestata con vigore l'idea che la promozione e la protezione dei diritti umani fossero fondamentali e pertanto indispensabili anche a livello internazionale. Occorre, perciò, menzionare la *Dichiarazione universale dei diritti*

---

[6] L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali: un dibattito teorico*. Roma, Editori Laterza, 2002.

[7] G. PALOMBELLA, *L'autorità dei diritti: i diritti fondamentali tra istituzioni e norme*. Roma, Editori Laterza, 2002; J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa.* Bologna, Il Mulino, 1999.

[8] N. BOBBIO, *L'età dei diritti, Torino*. Einaudi, 1990.

[9] C. ZANGHÌ, *La Protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2006.

[10] N. RONZITTI, *Diritto Internazionale*. Torino: G. Giappichelli Editore, 2019, pp. 321-347.

dell'uomo (1948), la *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (CEDU – 1950), la *Dichiarazione per la garanzia dell'indipendenza dei paesi e popoli coloniali* (1960), la *Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne* (Cedaw – 1979), la *Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti* (1984), la *Convenzione dei diritti del fanciullo* (1989), la *Dichiarazione di Vienna* (1993), la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (c.d. Carta di Nizza – 2000)[11].

In questo contesto, la storia dei Trattati europei si intreccia strettamente con il progresso nel riconoscimento, nella tutela e nella garanzia dei diritti inalienabili fondamentali. La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, la CEDU e la Carta di Nizza delineano una prospettiva in cui il diritto non è più concepito come una "piramide", ma come una "rete", secondo un'immagine ormai consolidata. Dunque, se si riflette sulle origini delle prime Comunità europee e sui loro iniziali compiti, focalizzati principalmente su aspetti meccanicistici ed economici, e si confronta questo con la situazione attuale, alla luce del progresso dell'integrazione europea, emerge immediatamente una notevole differenza. Nonostante il fallimento del tentativo di trasformare l'UE in un'entità apertamente e formalmente federale, come evidenziato dal progetto mai concluso di Trattato-Costituzione[12], l'Unione attuale ha comunque esteso considerevolmente il proprio ambito d'azione, assumendo responsabilità che coinvolgono aspetti centrali della sovranità nazionale. Di conseguenza, dopo la consolidazione del mercato comune, è stato inevitabile che l'UE abbia deciso di orientarsi verso una fase successiva, includendo anche la promozione e la protezione dei diritti fondamentali nel proprio campo d'azione. Tuttavia, le incertezze e le preoccupazioni sulla credibilità del suo ruolo nel contesto dei diritti umani non sono ancora state completamente risolte.

---

[11] F. TEDESCO, *Diritti umani e relativismo*. Collana: Libri del tempo, Editori Laterza, 2009.

[12] M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020, pp. 47-51.

2. Il sistema di protezione dei diritti dell'uomo nell'ordinamento dell'Unione elaborato dalla Corte di giustizia e previsto dai Trattati

All'origine, i Trattati istitutivi delle Comunità europee (CECA, CEE, Euratom) non contenevano alcuna disposizione diretta al riconoscimento o alla protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, al di là delle garanzie a tutela della persona, strumentali alla realizzazione degli obiettivi della stessa Comunità[13]. Non facevano riferimento ad una carta esterna, né menzionavano il dovere delle istituzioni di agire nel rispetto delle fondamentali prerogative dell'individuo[14]. Il fenomeno dell'integrazione comunitaria si caratterizzava per essere essenzialmente fondato su basi economiche. Si riteneva, dunque, che i diritti fondamentali fossero già adeguatamente salvaguardati dagli ordinamenti costituzionali degli Stati membri e, a livello regionale, dalla CEDU. Il Trattato istitutivo della CEE, per esempio, si limitava a stabilire che il Trattato lasciava del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri[15]. Di conseguenza, la storiografia che si è soffermata sulla storia dei diritti umani in Europa ha osservato soprattutto il periodo del secondo dopoguerra[16] e ha approfondito essenzialmente la stesura della CEDU e il relativo ruolo del Consiglio d'Europa. Infatti, per quanto la creazione di un mercato comune e la tutela dei diritti fondamentali non venivano percepiti come obiettivi totalmente disgiunti, ma parte di un medesimo disegno di integrazione, gli studi citano principalmente la partecipazione comunitaria alla Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE)[17]. Lo studioso Toby King[18] considera proprio gli anni tra il 1957 e il 1978 come *«years of inactivity»* per quel

---

[13] A. CALIGIURI, a c. di. *La tutela dei diritti umani in Europa: tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*. Padova: CEDAM, 2010, p. 3.

[14] G. BONAVENTURA. *La tutela dei diritti fondamentali nella Piccola Europa*, 2015. Disponibile presso: https://www.adir.unifi.it/rivista/2015/bonaventura/cap2.htm.

[15] N. RONZITTI, *Diritto Internazionale*. Torino: G. Giappichelli Editore, 2019, pp. 347-350.

[16] M. R. MADSEN, *Legal Diplomacy – Law, Politics and the Genesis of Postwar European Human Rights*, in S-L. Hoffmann (a cura di), Human Rights in the Twentieth Century, 2010, pp. 62-81.

[17] A. ROMANO, *From Détente in Europe to European Détente. How the West Shaped the Heslinki CSCE*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2009.

[18] T. KING, *Human Rights in the Development Policy of the European Community: Towards a European World Order?*, Netherlands Yearbook of International Law, Vol. 28, 1997, pp. 51-99.

che riguarda la promozione dei diritti umani nella politica di sviluppo della CE: solo dal 1979, a suo avviso, iniziarono le prime pressioni da parte del Parlamento europeo in quella direzione. Effettivamente, a partire dagli anni '70 si è posto il problema di un eventuale conflitto tra norme comunitarie e diritti della persona. Ci si rende conto che l'ordine gerarchico delle fonti del diritto che disciplina i rapporti tra gli Stati membri e le dinamiche tra le Istituzioni non è più sufficiente a descrivere l'esperienza di una comunità, ma c'è bisogno di riscoprire la propria unità secondo principi, regole e diritti in grado di interpretare e realizzare la vita concreta degli individui.

Significativamente, però, la scelta di non includere i diritti umani nei Trattati istitutivi si era dimostrata problematica fin dalla prima decisione pronunciata dalla Corte di giustizia[19], la sentenza *Stork*[20], dove la stessa lasciava la piena competenza in tale materia agli Stati membri e alle rispettive norme costituzionali. La Corte aveva rifiutato di tenere conto, ai fini di valutare la legittimità di un atto comunitario, della eventuale violazione dei diritti umani[21]. Senza una base esplicita nei Trattati, infatti, il coordinamento generale dei diritti fondamentali nell'ambito del diritto comunitario risultava difficile. È solo in un secondo momento che la Corte adotta una giurisprudenza evolutiva, riservando sempre più importanza nelle sue pronunce alla tutela di tali diritti e alla figura dell'individuo come soggetto del sistema giuridico[22]. A tal proposito, è opportuno ricordare che la trasformazione dei diritti umani in principi fondamentali del diritto comunitario è stata in gran parte il risultato della giurisprudenza *«in qualche misura creativa»*[23] della Corte di giustizia stessa. È con la sentenza *Stauder*[24], infatti, che la CGUE si dichiara garante dei

---

[19] M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020, pp. 20-47.

[20] Corte giust., 4 febbraio 1959, Causa 1/58, *Friedrich Stork et co., contro l'alta autorità*. Disponibile presso: http://eur-lex.europa.eu. La Corte si limita ad affermare il proprio compito di garantire il rispetto del diritto dell'Unione europea e l'incompetenza a pronunciarsi sul rispetto di diritti nazionali.

[21] U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, *sesta edizione riveduta e aggiornata*. Bari, Cacucci Editore, 2020, pp. 50-64.

[22] Corte giust., 5 febbraio 1963, Causa 26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contro Amministrazione olandese delle imposte*. Disponibile presso: http://eur-lex.europa.eu.

[23] U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, *sesta edizione riveduta e aggiornata*. Bari, Cacucci Editore, 2020, pp. 52.

[24] Corte giust., 12 novembre 1969, Causa 29/69, *Stauder*.

diritti fondamentali quali principi generali del diritto comunitario (in seguito diritto dell'UE)[25]. Veniva così inaugurata la nuova stagione del ruolo di tali diritti nel processo di integrazione comunitario, dove la Corte di giustizia chiariva che i diritti e le libertà fondamentali inclusi tra i principi generali sarebbero stati elaborati traendo spunto dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dagli accordi internazionali[26].

Il problema nell'ambito della tutela dei diritti umani, però, è sorto principalmente per gli atti provenienti dalle istituzioni comunitarie. E se da una parte le Corti costituzionali nazionali non erano legittimate a tale controllo, in virtù del rispetto del principio del primato del diritto dell'Unione, dall'altra la Corte europea dei diritti dell'uomo non poteva intervenire in mancanza di adesione della Comunità alla CEDU. Vi era, quindi, un'evidente lacuna di tutela e un urgente bisogno di affiancare allo sviluppo pretorio un adeguato sviluppo normativo. Perciò, la prima vera legittimazione dei diritti e delle libertà fondamentali si ottiene nel Preambolo dell'Atto unico europeo[27] (1986), seguito dal Trattato di Maastricht (1992) e dal Trattato di Amsterdam[28] (1997), che ha ulteriormente consolidato il ruolo dei diritti umani come valori fondamentali dell'Unione (ormai ufficialmente istituita) e dei principi generali del diritto dell'UE. Ai diritti umani, infatti, è dedicato nello specifico l'art. 6 TUE. Il paragrafo 3 rappresenta proprio il punto di approdo di questo lungo processo iniziato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

---

[25] La Sentenza *Stauder* (12 novembre 1969) e le sentenze *Internationale Handelgesellschaft* (17 dicembre 1970) e *Nold* (14 maggio 1974), cui fanno seguito, insieme costituiscono le basi per la creazione di un autonomo ed esteso catalogo non scritto di diritti fondamentali.

[26] M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020, pp. 20-47.

[27] Tra le finalità primarie del Preambolo compare la promozione di una democrazia fondata "*sui diritti fondamentali riconosciuti dalle Costituzioni e dalle leggi degli Stati membri, nonché dalla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e della Carta sociale europea, e precisamente la libertà, l'uguaglianza e la giustizia sociale*", *Atto Unico Europeo*, Lussemburgo, 17 febbraio 1986, Preambolo. Disponibile presso: http://eur-lex.europa.eu.

[28] "*L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri*". Art. 6 par. 1 del *Trattato sull'Unione Europea,* divenuto tale nella formulazione dell'art. F par.1 del *Trattato di Amsterdam*, Amsterdam, 2 ottobre 1947. Art. F par. 1. Disponibile presso: https://europa.eu.

Esso dichiara che:

> "*I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali*"[29].

L'art. 7 del TUE, poi, prevede addirittura la possibilità di sospendere i diritti di adesione all'Unione (come il diritto di voto in seno al Consiglio dell'Unione europea) qualora un paese violi gravemente e persistentemente i principi su cui essa si fonda, come definito nell'art. 2 TUE (il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti fondamentali, compresi anche i diritti delle minoranze). Parallelamente, il rispetto dei diritti umani è diventato un prerequisito anche per i paesi che desiderano aderire all'Unione europea (art. 49 TUE)[30]. Progressivamente, dunque, appare sempre più evidente l'iscrizione dei diritti dell'uomo e delle libertà democratiche tra i principi e i valori fondamentali del sistema normativo comunitario.
Resta, come ultima svolta, definirne il contenuto nello specifico, per porre fine alla frammentarietà e all'incertezza della tutela di questi diritti. Si tratta di un passaggio che avviene prima con il Trattato di Nizza (2001), nella cui sede di negoziati viene approvata la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e successivamente con il Trattato di Lisbona (2007), quando tale Carta acquista in modo ufficiale il medesimo valore giuridico dei Trattati sui quali si fonda l'Unione. Alla luce di questo travagliato percorso, la materia dei diritti umani, un tempo estranea al diritto comunitario, oggi è ampiamente riconosciuta dal diritto dell'Unione ed è una questione orizzontale che riguarda tutti i suoi settori di attività.

---

[29] *Trattato di Maastricht, Trattato sull'Unione Europea*, Maastricht, 7 febbraio 1992, Art. 6 par.3. Disponibile presso: https://www.ecb.europa.eu.

[30] U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, *sesta edizione riveduta e aggiornata*. Bari, Cacucci Editore, 2020, pp. 34-37.

2.1 La Carta di Nizza

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), o Carta di Nizza, contiene gli ideali su cui si fonda l'Unione europea. Si compone di 54 articoli, 7 titoli e di un Preambolo che inizia in questo modo:

> *"I popoli d'Europa, nel creare tra loro un'unione sempre più stretta, hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni.*
> *Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà; essa si basa sul principio della democrazia e sul principio dello Stato di diritto. Pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia."*[31]

Da queste parole risulta evidente come l'Unione europea abbia deciso di affrontare le mutazioni della società, congiuntamente al compito di consolidare in un unico atto normativo tutti i diritti civili, politici, economici e sociali che devono essere inalienabilmente rispettati. La persona, dunque, è posta al *"centro dell'azione"*, con l'istituzione della cittadinanza, la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ma anche con l'istituzione di diritti fondamentali di terza generazione, che vanno al di là della sfera civile e sociale, tra cui: la protezione dati, le garanzie sulla bioetica e la trasparenza amministrativa. Pertanto, la consultazione della Carta dei diritti fondamentali è cruciale al fine di comprendere e far rispettare su tutto il territorio le prerogative specifiche attribuite ai cittadini dell'Unione.

A questo punto, sorge la seguente domanda: è veramente necessaria una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea quando le Costituzioni degli Stati membri già contemplano tali diritti? Per poter rispondere, bisogna partire dal presupposto che i diritti dei cittadini dell'UE sono stati stabiliti in tempi, modi, forme e paesi diversi. Per far fronte ai cambiamenti della società, dunque, risultava fondamentale per l'Unione racchiudere in un unico documento tutti i diritti dei suoi cittadini. Tale Carta, infatti, non si limita solamente a riconoscere il patrimonio di diritti esistente al momento della sua adozione,

[31] *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Nizza, 18 dicembre 2000. Preambolo. Disponibile presso: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf.

ma si occupa di *"riaffermare"* quanto già riconosciuto e di *"rafforzare"* la tutela dei diritti fondamentali, *"alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici, rendendo tali diritti più visibili in una Carta"*[32], meglio specificando la loro portata, in riferimento anche alla CEDU, alle tradizioni costituzionali comuni, alle Carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa e alla giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte EDU.
La Carta, quindi, ha due obiettivi principali: innanzitutto, stabilire un modello comune di *governance* costituzionale europea[33], uniforme tra gli Stati membri, nonché prerequisito necessario per gli Stati che desiderano aderire all'UE (e che devono adeguare le proprie Costituzioni a questo modello); in secondo luogo, introdurre principi innovativi, i suddetti principi di terza generazione, che non erano contemplati, ad esempio, nella Costituzione italiana al momento della sua adozione nel 1948 e che ora sono di non secondaria importanza. Di conseguenza, grazie alla visibilità e alla chiarezza che la Carta conferisce ai diritti fondamentali, essa contribuisce a creare la certezza del diritto nell'Unione[32]. Ha segnato una nuova importante tappa nel processo di garanzia dei diritti umani, perché può essere considerata a tutti gli effetti quel famoso catalogo sistematico dei diritti riconosciuti, che è mancato per molto tempo in seno all'UE.

2.1.1 La natura giuridica della Carta di Nizza

La Carta di Nizza vede le sue origini a Colonia nel giugno 1999, quando il Consiglio europeo ha convenuto che fosse opportuno istituire un organo incaricato di presentare un progetto di Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Questo organo, detto "Convenzione", raggruppava quindici rappresentanti personali dei Capi di Stato o di governo degli Stati membri, un rappresentante della Commissione, sedici membri del Parlamento europeo e trenta membri dei Parlamenti nazionali (due per ogni

---

[32] *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Nizza, 18 dicembre 2000. Preambolo. Disponibile presso: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf.

[33] K. EWING, *The EU Charter of Fundamental Rights*, 2000. International Union Rights, Vol. 7, No. 3, Euroland: the future for workers'rights, pp. 7-8.

Parlamento) [34]. La Convenzione ha tenuto la sua prima riunione il 17 dicembre 1999 e il 26 settembre 2000 i vari gruppi hanno constatato di poter approvare il progetto di Carta. Nell'ottobre del 2000 il Presidente della Convenzione Herzog ha ritenuto che il progetto di Carta potesse essere adottato da tutte le parti interessate e lo ha trasmesso al Consiglio europeo, che lo ha esaminato a Biarritz il 13 e 14 ottobre del 2000. Al termine di tale Consiglio europeo il Presidente francese Chirac ha dichiarato: *«Questa mattina noi Capi di Stato e di governo abbiamo espresso l'accordo unanime sul progetto di Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Questa potrà, pertanto, essere proclamata al Consiglio europeo di Nizza, previo accordo di tutte le istituzioni interessate»*[35]. Dunque, proprio in occasione del Consiglio europeo di Nizza, il 7 dicembre 2000, la Carta è stata proclamata con la firma del Presidente del Parlamento europeo Nicole Fontaine, del Presidente pro-tempore del Consiglio dell'Unione Hubert Vedrine e del Presidente della Commissione europea Romano Prodi. Tale proclamazione solenne, tuttavia, non rese la Carta giuridicamente vincolante. Avrebbe dovuto essere l'adozione del progetto di *Costituzione per l'Europa*, sottoscritto nel 2004, a conferire alla Carta tale carattere. Ma il noto fallimento del processo di ratifica[36] ha fatto sì che la stessa rimanesse una mera dichiarazione di diritti fino all'adozione del Trattato di Lisbona.

Infatti, sebbene la CDFUE sia stata elaborata fin dall'inizio *«come se»* essa dovesse assumere un valore vincolante in vista del suo inserimento nei Trattati[37], le sue sorti sono state a lungo incerte e hanno sollevato un ampio dibattito in materia, dal momento che si ha avuto sin da subito la conseguente difficoltà a riconoscere questo strumento come parametro di legalità e criterio di interpretazione. È solo nel dicembre 2009, infatti, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che la Carta assume lo stesso

---

[34] *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*. Disponibile presso: https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/charter-of-fundamental-rights-of-the-european-union.html.

[35] https://archivio.pubblica.istruzione.it/news/2001/allegati/carta.pdf.

[36] *Il Trattato di Nizza e la Convenzione sul futuro dell'Europa*. Disponibile presso: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_1.1.4.pdf.

[37] Discorso del Presidente della Convenzione, Roman Herzog, del 17 dicembre 1999, Documento-Charte 4105/00, All. 1.

effetto giuridico dei trattati dell'Unione. È l'art.6 par.1 del TUE ad attribuirle questo valore giuridicamente obbligatorio[38]:

> *"L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati."*[39]

In altri termini, il contenuto della Carta ha lo stesso valore del TUE o del TFUE, per esempio, ma questo non determina alcun ampliamento delle competenze dell'Unione, né degli obblighi degli Stati membri. La compilazione di un catalogo comunitario dei diritti fondamentali, dunque, veniva vista sotto ogni aspetto come un progresso sulla strada dell'integrazione: il passaggio da un avanzamento di carattere funzionale e strumentale per la vita economica, alla costruzione di un vero e proprio ordinamento costituzionale, al pari di quanto avviene in ogni Stato di diritto.

2.1.2 L'applicazione della Carta di Nizza e il ruolo interpretativo della Corte di giustizia

Diversi, però, sono i nodi problematici legati all'applicazione della CDFUE, nonché alla sua possibilità di esplicare effetti diretti orizzontali, sui quali è sicuramente opportuno soffermarsi. Ad occuparsi di ciò è l'art. 51, che sancisce che la Carta si applica alle istituzioni, organi, organismi dell'Unione e agli Stati membri *"esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione"* (par. 1). Pertanto, questi soggetti, che rispettano i diritti e osservano i principi, *"ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto delle competenze conferite all'Unione nei Trattati"* (par. 1)[40].

---

[38] U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, *sesta edizione riveduta e aggiornata*. Bari, Cacucci Editore, 2020, pp. 50-64.

[39] *Trattato sull'Unione Europea*, Art. 6 par.1, divenuto tale nella formulazione dell'art. 8 par.1 del *Trattato di Lisbona*, Lisbona, 13 dicembre 2007. Disponibile presso: https://www.cir-onlus.org/wp-content/uploads/2017/09/Trattato-Lisbona.pdf.

[40] *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea,* Strasburgo, 12 dicembre 2007, Art.51. Disponibile presso: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf.

Tale articolo, dunque, delinea la distinzione tra l'ambito di applicazione della Carta e quello delle costituzioni nazionali, confermando il noto sistema multilivello europeo: non vincola gli Stati membri a condizione che non agiscano per attuare il diritto dell'Unione. Semplicemente, i diritti fondamentali, ora arricchiti dalla Carta di Nizza, continuano ad essere applicati solo nelle materie che rientrano già nelle competenze dell'UE, nei confronti di istituzioni, organi e Stati membri[41]. Questo, però, non è sintomo di una mancanza nella tutela dei diritti fondamentali, perché i singoli individui possono fare ricorso ai rimedi nazionali e, una volta esauriti, possono rivolgersi alla Corte di Strasburgo per l'applicazione delle norme della CEDU, della quale tutti gli Stati dell'UE sono parti.

Tuttavia, anche se la Carta di Nizza include numerosi diritti, essi non godono di una protezione illimitata. A tal proposito, disposizioni che confermano l'importanza dei trattati internazionali, delle tradizioni costituzionali e delle leggi nazionali si trovano anche negli articoli 52 e 53. L'art. 52 par.2, infatti, dispone che quando un diritto è già previsto nei Trattati, come quelli sulla cittadinanza (contenuti nel Titolo V della Carta), esso è esercitato alle condizioni e ai limiti definiti dagli stessi Trattati. Di notevole importanza è anche il par.3, il quale dichiara che laddove la Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti da tale Convenzione, tenendo conto della giurisprudenza della Corte europea[42]. A completamento di ciò, l'art. 53 sottolinea nuovamente che:

> *"Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione o tutti gli Stati membri sono parti, in particolare dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri."*[47]

Dunque, nel caso in cui non sia possibile individuare legami con il diritto comunitario, lo Stato membro non sarà soggetto ad alcun obbligo in materia di diritti fondamentali

---

[41] U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, *sesta edizione riveduta e aggiornata*. Bari, Cacucci Editore, 2020, pp. 50-64.

[42] *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea,* Strasburgo, 12 dicembre 2007, Art. 52 e 53. Disponibile presso: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf.

dell'Unione e dunque, in altre parole, la Carta non si applicherà. L'inapplicabilità della CDFUE a queste situazioni, infatti, è stata ribadita più volte anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia[43].

Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, però, la Carta ha trovato sempre più frequente applicazione nella giurisprudenza europea, talvolta in combinazione con altre norme del diritto dell'Unione, per verificare sia l'osservanza di tale diritto da parte degli Stati membri che la legittimità degli atti dell'Unione stessa (se conformi o meno ai diritti enunciati dalla Carta). Questo documento, infatti, secondo quanto affermato dalla Corte di giustizia nella causa *Google Spain SL e Google Inc*.[44], può svolgere anche un'utile funzione interpretativa del diritto comunitario. Sempre la Corte di giustizia, poi, rispetto a disposizioni della Carta come l'art. 50 (diritto a non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato) o l'art. 21 (divieto di qualsiasi forma di discriminazione) ha dichiarato che esse sono idonee a produrre effetti diretti negli ordinamenti degli Stati membri. Sono *"di per sé sufficienti per conferire ai singoli un diritto soggettivo invocabile in quanto tale"*[45]. In breve, quando le disposizioni della Carta sono sufficientemente precise ed incondizionate, possono avere un effetto diretto sul diritto nazionale: ciò implica che le norme nazionali in conflitto con la Carta sono rese inapplicabili. Tale effetto diretto consente ai singoli individui di invocare la CDFUE nei procedimenti davanti ai giudici nazionali e può, inoltre, portare alla creazione di diritti che non sono disponibili nel diritto nazionale[46]. Ad ogni modo, in specifiche circostanze, le norme presenti nella Carta possono anche generare effetti orizzontali, instaurando obblighi tra privati[47]. A tal

---

[43] U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, *sesta edizione riveduta e aggiornata*. Bari, Cacucci Editore, 2020, pp. 50-64.

[44] Corte giust., 13 maggio 2014, Causa 131/2, *Google Spain SL e Google Inc*.

[45] Cfr. le cause riunite C-397/01 *Pfeiffer*, C-398/01 *Roith*, C-399/01 *Süß*, C-400/01 *Winter*, C-401/01 *Nestvogel*, C-402/01 *Zeller*, C-403/01 *Döbele*; *Association de médiation sociale* cit. par. 45-48.

[46] MSC LEX, *Applicazione della carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea nella legislazione e nell'elaborazione delle politiche a livello nazionale*, marzo 2022. Disponibile presso: https://msclex.it/applicazione-della-carta-dei-diritti-fondamentali-dellunione-europea-nella-legislazione-e-nellelaborazione-delle-politiche-a-livello-nazionale/.

[47] *Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti fra giudici: la necessità di una tutela integrata,* aprile 2021. Disponibile presso: https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/carta-diritti-fondamentali-applicabilita-e-rapporti-fra-giudici.

proposito, la formulazione del suddetto art. 51 porterebbe erroneamente a ritenere che i privati sono esclusi dall'applicabilità orizzontale, perché i soggetti cui la Carta si rivolge sono le istituzioni, gli organi, gli organismi e gli Stati che danno attuazione al diritto dell'Unione. Ma la Carta è parte integrante del diritto dell'Unione nel suo insieme e, dunque, trova applicazione anche nei rapporti fra i privati che sono soggetti (oltre agli Stati) di quell' *"ordinamento di nuovo genere nel diritto internazionale"*[48] rappresentato dalle Comunità e in cui vengono tutelati i diritti fondamentali.

2.2 La CEDU e il contesto storico nel quale nasce

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo è un trattato internazionale volto a tutelare i diritti umani e le libertà fondamentali in Europa. È stata aperta alla firma a Roma il 4 novembre 1950 dagli stati membri del Consiglio d'Europa (al tempo 13) ed è entrata in vigore il 3 settembre 1953[49]. È divisa in tre Titoli e consta di 59 articoli e 8 Protocolli aggiuntivi ed è stata elaborata in due lingue, francese e inglese, i cui due testi fanno ugualmente fede. Viene considerato il documento di riferimento in materia di protezione dei diritti umani, perché è l'unico dotato di un meccanismo giurisdizionale permanente che consente ad ogni individuo di richiedere la tutela dei diritti garantiti. Per CEDU, infatti, si intendono sia la Convenzione stessa che la Corte europea dei diritti dell'uomo (o Corte EDU), istituita nel 1959 proprio per assicurare il rispetto della Carta nei paesi firmatari. Ha sede a Strasburgo ed è composta da 46 giudici, uno per ogni Stato firmatario della Convenzione europea[50], e si tratta di un sistema di controllo che permette a ogni singolo individuo, dopo aver esaurito tutte le possibilità interne, di presentare un ricorso alla Corte EDU in caso di presunta violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli.

---

[48] Corte giust., 5 febbraio 1963, Causa 26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contro Amministrazione olandese delle imposte*. Disponibile presso: http://eur-lex.europa.eu.

[49] *Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)*. Disponibile presso: https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/european-convention-on-human-rights-echr.html.

[50] *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Corte europea dei diritti dell'uomo*. Disponibile presso: https://www.eda.admin.ch/eda/it/dfae/politica-estera/organizzazioni-internazionali/consiglio-europa/convenzione-europea-diritti-dell-uomo.html.

I diversi diritti protetti dalla CEDU sono da ritenersi indivisibili e interdipendenti e tra essi non è individuabile alcun ordine gerarchico. Si tratta di diritti che gli Stati si impegnano a riconoscere *"ad ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione"*[51]. L'originario catalogo di questi diritti comprendeva prevalentemente quelli civili e politici[52], seguendo lo stesso stampo della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Solo in un secondo momento l'ambito di protezione è stato ampliato, sia grazie alla giurisprudenza della Corte EDU, sia tramite l'adozione dei Protocolli addizionali, allargando lo spettro dei diritti tutelati anche a quelli di seconda generazione, come il diritto di proprietà – sancito all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale.

La Convenzione, dunque, è sempre stata una delle espressioni tangibili della spinta verso l'integrazione europea. Le origini concettuali di questa campagna risalgono a secoli fa, ma si sono proiettate nell'epoca moderna solamente dopo la conclusione della Prima guerra mondiale. L'idea di un'Europa pacifica e democratica del Trattato di Versailles subì, infatti, un brusco contraccolpo quando Hitler iniziò il suo tentativo di unificazione forzata del continente. Tuttavia, con la fine delle ostilità, il testimone del movimento europeo passò a Winston Churchill, il quale non esitò a esprimere chiaramente i suoi sentimenti. Nel 1946 egli pronunciò le sue celebri parole: *«We must*

---

[51] *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo,* Strasburgo, 21 gennaio 1959, Art. 1. Disponibile presso: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ita.

La definizione di "giurisdizione" degli Stati membri è stata oggetto di numerose pronunce e dibattiti. La Corte EDU, dopo numerose considerazioni a riguardo, ha sottolineato nella sentenza *Bankovic* (2001) che al concetto di giurisdizione deve essere riconosciuta una natura principalmente territoriale, escludendo di poter ricostruire la nozione in termini di nesso di causalità. Questa interpretazione restrittiva è stata ampiamente criticata e solo di recente la Corte ha esteso il concetto di giurisdizione anche ai casi in cui o Stato esercita la propria autorità o controllo (legalmente o illegalmente) su di un individuo al di fuori del proprio territorio. Si veda A. CALIGIURI, a c. di. *La tutela dei diritti umani in Europa: tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*. Padova: CEDAM, 2010,.

[52] Si trattava di solo alcuni diritti riconosciuti nella Dichiarazione universale: il diritto alla vita (art. 2); il diritto a non essere sottoposti a tortura e trattamenti inumani e degradanti (art. 3); il diritto a non essere ridotti in schiavitù e costretti ai lavori forzati (art. 4); il diritto all'equo processo (art. 6) e il diritto ad un ricorso effettivo (art. 13); il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8); il diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione (art. 9); il diritto alla libertà di espressione (art. 9).

build a kind of United States of Europe»[53]. Così, nell'Europa lacerata dalla guerra vennero istituite due organizzazioni internazionali volte a garantire la pace e il rispetto dei diritti inalienabili: il Consiglio d'Europa (CoE) e le Comunità europee. Il Trattato di Londra, istitutivo del CoE, entrò in vigore il 5 maggio 1949 tra i dieci Stati fondatori[54] (attualmente 46, a seguito dell'espulsione della Federazione Russa nel marzo 2022). Tra i tanti obiettivi del Consiglio si riscontrano certamente la tutela e la promozione del patrimonio di ideali, principi e diritti fondamentali comune a tutti gli stati membri. La prima nonché più significativa realizzazione del CoE, però, è stata proprio la stesura della CEDU, che va ben oltre il tradizionale rispetto di quegli impegni reciproci tra Stati, e istituisce un "*sistema di protezione e garanzia collettiva dei diritti fondamentali"*[55]. In quegli anni, dunque, l'attribuzione di così tanta importanza al singolo individuo poneva il sistema della Convenzione *«all'avanguardia»*[56] rispetto allo stato del diritto internazionale del tempo.

2.2.1 La rilevanza della CEDU nell'attuale ordinamento giuridico dell'Unione e il rapporto tra la CEDU e la Carta di Nizza

La CEDU rappresenta un punto di riferimento cruciale per l'ordinamento giuridico dell'UE, garantendo la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nell'ambito dell'integrazione europea. È importante sottolineare, però, che la natura giuridica riconosciuta dalla CEDU, rispecchia in gran parte gli strumenti utilizzati dagli Stati aderenti per ratificarla. La finalità di detta Convenzione, infatti, è sempre stata quella di garantire il livello minimo di tutela dei diritti della persona, lasciando tuttavia liberi gli

---

[53] G. WEIL, *The Evolution of the European Convention on Human Rights,* The American Journal of International Law, Oct. 1963, Vol. 57, No. 4, pp. 804-827.

[54] I dieci Stati fondatori del COE furono Belgio, Danimarca, Francia, Gran Bretagna, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Norvegia, Svezia. Il Trattato di Londra è stato ratificato dall'Italia con legge 23 luglio 1949, n. 433, in *Gazzetta Ufficiale* n. 168 del 25 luglio 1949.

[55] Corte EDU (GC), 4 febbraio 2005, ricorsi n. 46827/99 e 46951/99, *Mamatkulov and Askarov c. Turchia.*

[56] A. CALIGIURI, a c. di. *La tutela dei diritti umani in Europa: tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*. Padova: CEDAM, 2010, p. 77.

Stati di regolamentarli *in melius*. Per comprendere questo concetto è necessario proseguire con casi empirici, partendo per esempio da un paese come l'Austria, che l'ha ratificata tramite una legge costituzionale. Al contrario, nel Regno Unito è stata recepita attraverso lo "Human Right Act" del 1998[57], che attribuisce ai giudici il potere, in caso di contrasto tra la CEDU e le leggi nazionali, di sollevare al Parlamento una "Declaration of incompatibility", che consente al Parlamento di decidere se intervenire per risolvere il contrasto stesso. Il caso dell'Italia, invece, è piuttosto particolare. La CEDU, infatti, al pari del TUE e del TFUE, è stata ratificata tramite semplice legge ordinaria (legge 4 agosto 1955 n. 848)[58], sollevando ripetutamente dubbi sulla sua natura giuridica e lasciando instaurare un dialogo tra Corte di Cassazione e Corte EDU.

E l'Unione europea? Nel corso del processo di integrazione europea, la CEDU ha sempre svolto un ruolo determinante nella ricerca dell'equilibrio tra il livello di tutela offerto dal diritto UE ma anche dagli ordinamenti nazionali[59]. È vero che la CEDU è un trattato internazionale, ma la sua importanza è stata riconosciuta nel diritto dell'Unione attraverso diverse disposizioni. Effettivamente, l'art. 6 par. 2 del TUE stabilisce che:

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

Questa adesione, come ben noto, non è ancora stata concretizzata, perché implica numerosi problemi tecnici e politici, la cui soluzione non è ancora stata approvata dalla Corte di giustizia. L'adesione è subordinata all'entrata in vigore di un Accordo fra l'Unione e gli Stati che sono parti della CEDU. Nel 2013, infatti, è stato ultimato un Progetto di questo tipo, ma la Corte di giustizia ne ha dichiarato l'incompatibilità con i Trattati UE e con la Carta. Tuttavia, il fatto che l'Unione non sia (ancora) una parte della CEDU non implica che la Convenzione non abbia alcuna rilevanza giuridica per il diritto dell'UE. Al momento, infatti, la CEDU – e la giurisprudenza della Corte europea che si

---

[57] *Human Rights Act,* 1998. Disponibile presso: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents.

[58] *Il trattato di Lisbona e la CEDU: nuove prospettive di applicabilità del Diritto europeo in Italia.* Disponibile presso: http://www.europeanrights.eu/public/commenti/pomes_testo.pdf.

[59] M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020, pp. 55-67.

occupa di interpretarla – svolge due funzioni. Per prima cosa, si pone come *standard* minimo per i diritti contenuti nella Carta corrispondenti a quelli da essa garantiti[60] (art. 52 par. 2 della Carta). La ricerca di armonia non implica necessariamente una completa coincidenza, anzi, viene mantenuto il classico sistema multilivello di tutela e si assicura, allo stesso tempo, una coerenza generale.
In secondo luogo, ci si può avvalere della Convenzione e della giurisprudenza della Corte EDU (che la interpreta) per tutelare i diritti fondamentali in qualità di principi generali del diritto dell'UE, secondo quanto previsto dall'art. 6 par. 3 del TUE. Certamente, non si può sostenere che la portata della Convenzione e della Carta siano del tutto sovrapponibili[63]. Infatti, il sistema di protezione dei diritti fondamentali dell'Unione europea è più esteso, poiché tiene conto, tra l'altro, di fonti che vanno oltre la CEDU. Però, il fatto che la Carta rappresenti, per molti versi, uno strumento di tutela più avanzato della CEDU non ha mai creato di per sé alcun rischio di abbassamento di livello di tutela nell'Unione. In virtù dell'art. 53 CEDU sia l'Unione che gli Stati membri sono *"tenuti"* ad assicurare la prevalenza della Carta qualora questa prevedesse uno *standard* di tutela più elevato rispetto a quello convenzionale[61]. D'altra parte, per compensare, mentre la CEDU si applica a qualsiasi situazione individuale rilevante all'interno degli ordinamenti degli Stati contraenti, i diritti garantiti dall'UE sono limitati nella loro applicabilità alle materie di competenza dell'ordinamento comunitario.

2.2.2 L'adeguatezza della tutela offerta dalla CEDU

Per sintetizzare quanto analizzato fino ad ora, è possibile quindi affermare che, al livello nazionale, il sistema delle fonti del diritto è attualmente caratterizzato dalla compresenza di tre livelli di salvaguardia dei diritti fondamentali: il sistema costituzionale

---

[60] 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, Milano, 2002, pp. 3 e ss.

[61] 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 Diritto dell'Unione Europea, 2009, pp. 700-721.

nazionale, il sistema CEDU e il sistema UE, ciascuno con un proprio organo giurisdizionale di vertice (Corte costituzionale, Corte europea dei diritti dell'uomo, Corte di giustizia dell'Unione europea), che garantisce un accesso effettivo alla tutela. Con la firma della CEDU, in particolare, ogni Stato si è obbligato al rispetto dei diritti garantiti dalla Convenzione nell'ambito del proprio ordinamento giuridico nazionale ed a favore di qualunque persona, senza distinzioni di alcuna specie, come di sesso, di razza, di colore, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di appartenenza da una minoranza, di ricchezza, di nascita o di altra condizione. Nel corso degli anni, dunque, la CEDU ha svolto un ruolo fondamentale nella promozione e nella protezione dei diritti fondamentali dei cittadini europei. Tuttavia, è legittimo porsi un quesito in merito all'effettiva adeguatezza della tutela offerta dalla Convenzione, alla luce dell'evoluzione dei diritti umani e delle continue sfide emergenti.

Il sistema di protezione collettiva dei diritti fondamentali originariamente previsto dalla CEDU si basava sulla collaborazione tra la Commissione europea dei diritti umani e la Corte europea dei diritti umani. La Commissione, istituita nel 1954, era competente ad esaminare in prima istanza la ricevibilità e la non manifesta infondatezza dei ricorsi statali e individuali, svolgendo la funzione di filtro. Una volta stabilito ricevibile il ricorso, la Commissione procedeva con una prima istruttoria accertando i fatti ed emettendo un rapporto, in cui esprimeva il proprio parere sulla effettiva violazione. Il rapporto, poi, veniva trasmesso al Comitato dei Ministri, momento dal quale le parti legittimate avevano tre mesi per adire la Corte[62]. A questo punto, i ricorsi non deferiti alla Corte erano decisi (a maggioranza dei due terzi) dal Comitato dei Ministri; per gli altri, la Corte emetteva, su ogni questione che le veniva sottoposta, una sentenza definitiva e vincolante le parti in causa. La giurisdizione di Commissione e Corte, però, non era obbligatoria e la facoltà di accettare o meno le competenze della Commissione – a ricevere ricorsi individuali[63] – e della Corte[64] era nelle mani dei singoli Stati membri.

---

[62] A. CALIGIURI, a c. di. *La tutela dei diritti umani in Europa: tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*. Padova: CEDAM, 2010, pp 82-87.

[63] Art. 25 del testo previgente al Protocollo n. 11. Soltanto in tal caso gli individui erano legittimati ad agire davanti alla Commissione per lamentare la violazione di un diritto protetto.

[64] Art. 46 del testo previgente al Protocollo n. 11.

Il Protocollo n. 11, entrato in vigore nel 1998, ha profondamente innovato questo sistema di protezione sovranazionale della CEDU nella struttura e nella procedura. Per prima cosa, viene sottratta al Comitato dei Ministri la facoltà di decidere alcuni ricorsi nel merito, diventando unicamente competente ad emettere raccomandazioni vincolanti che, se lasciate senza seguito, non vengono sanzionate. In secondo luogo, viene istituito un organo giurisdizionale unico, "la Corte", in sostituzione di quelle funzioni che prima erano ripartite tra Commissione e Corte. La nuova Corte, attuale Corte europea dei diritti dell'uomo, ha competenze istruttorie, di accertamento dei fatti, cautelari, di conciliazione amichevole e decisorie. Può conoscere sia ricorsi interstatali che individuali con cui si lamenti una violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli aggiuntivi[65]. Ai sensi dell'art. 34 CEDU:

> *"La Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli".*

Dunque, tramite il ricorso individuale diretto, gli individui sono ufficialmente posti sullo stesso piano rispetto allo Stato nei cui confronti fanno valere i propri diritti. Le persone fisiche, però, possono agire a tutela solo dei diritti di cui sono rispettivamente titolari.
In questo scenario innovativo, la Convenzione non si limita quindi ad enunciare diritti e libertà, ma ne presidia la realizzazione attraverso la Corte EDU, accessibile dopo l'esaurimento dei rimedi nazionali. Si tratta di una garanzia di tutela estremamente solida, soprattutto alla luce della continua evoluzione della stessa Convenzione. La Convenzione, infatti, si evolve attraverso l'interpretazione delle sue disposizioni da parte della Corte, la cui giurisprudenza ha reso la CEDU uno strumento *"attivo e vivente"*[66]. Essa ha così potuto estendere l'ambito di applicazione dei diritti garantiti, applicandoli in tal modo a situazioni che non potevano essere previste quando la stessa venne approvata.

---

[65] Art. 19 del testo seguente l'adozione del Protocollo n. 11. Disponibile presso: https://rm.coe.int/168007cdcf.

[66] Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: la CEDU in 50 Domande, 2021. Disponibile presso: https://www.echr.coe.int/documents.

Il problema principale di questo quadro di protezione, però, rimane la mancata adesione dell'UE alla CEDU. Con l'adesione, ovviamente, la Convenzione diventerebbe una fonte formalmente vincolante nell'ordinamento giuridico dell'Unione. Il principale obiettivo, infatti, era di notevole portata: assoggettare l'Unione al rispetto della Convenzione e al controllo della Corte EDU per i propri atti eventualmente lesivi dei diritti ivi riconosciuti[67]. L'adesione costituirebbe l'anello mancante del sistema europeo di tutela dei diritti fondamentali, ma anche l'epilogo di un lunghissimo dibattito, a seguito del quale si era imposta l'idea che mediante questo procedimento si sarebbe raggiunto un efficace coordinamento tra il modo di intendere la tutela dei diritti umani sia da parte della Corte di giustizia che della Corte EDU, evitando in particolare il rischio di interpretazioni divergenti o addirittura confliggenti di un medesimo diritto[68]. Dal momento che tutto questo non si è ancora realizzato, nel sistema si è venuto a creare un vero e proprio vuoto nella adeguata tutela dei diritti umani, dovuto proprio al fatto che l'UE non è direttamente soggetta alla giurisdizione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e i cittadini europei non possono presentare ricorsi diretti alla Corte EDU contro le violazioni dei diritti umani commesse dall'Unione o dalle sue istituzioni. Malgrado ciò, all'UE deve comunque essere riconosciuto il notevole progresso che è stato compiuto in materia di diritti umani, un tempo estranea al diritto comunitario, ma oggi ampiamente riconosciuta nel diritto dell'Unione[69].

---

[67] M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020, pp. 55-67.

[68] 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 Diritto dell'Unione Europea, 2009, pp. 700-721.

[69] U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, *sesta edizione riveduta e aggiornata*. Bari, Cacucci Editore, 2020, pp. 50-64.

Capitolo Secondo

La mancata adesione dell'UE alla CEDU e alcuni casi di violazione dei diritti umani

1. Il travagliato percorso verso l'adesione fino al fallimento del Progetto di Accordo del 2013

Venuta alla luce agli albori del processo di integrazione comunitaria, l'idea dell'adesione ha da sempre affascinato i giuristi e le istituzioni, incontrando non poco consenso[70]. Nel corso dei decenni, infatti, i rappresentanti degli Stati europei, delle istituzioni e del Consiglio d'Europa hanno cercato di trovare una soluzione per raggiungere questo obiettivo, ma non è mai stato facile.

In un primo momento, le istituzioni politiche comunitarie, interrogandosi sulle possibili soluzioni adatte a potenziare la tutela dei diritti fondamentali, considerarono diverse alternative, fra le quali emersero sia l'adesione alla CEDU sia l'opportunità di adottare un autonomo catalogo dei diritti. Al riguardo, nel *Memorandum* del 1976[71], si legge che, considerato lo stato raggiunto ormai nel processo di integrazione, sarebbe stata sufficiente, anzi preferibile, solo una semplice dichiarazione delle istituzioni comunitarie, che testimoniasse la volontà di agire nel rispetto dei diritti fondamentali. Dunque, come noto, la Dichiarazione congiunta è stata adottata nel 1977, ma la mancanza di una esplicita garanzia di tutela nell'ordinamento rischiava di minare alle fondamenta il principio del primato del diritto comunitario[72]. Gli Stati, infatti, avevano iniziato a sollevare obiezioni

---

[70] A. MASIERO, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU. Profili penali, parte seconda: i riflessi dell'adesione sui principi di legalità e colpevolezza in materia penale*, 2/2018. Diritto penale contemporaneo, pp. 45-64.

[71] 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.

[72] M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020, pp. 39-47.

riguardo l'attuazione del diritto dell'Unione nel caso vi fosse il pericolo di una violazione dei diritti fondamentali tutelati nel proprio ordinamento. Veniva così considerata l'opportunità di adottare un autonomo catalogo dei diritti. Ancora una volta, però, Commissione e Parlamento ritennero che, sulla base del livello di integrazione raggiunto, questa soluzione non avrebbe portato ai risultati sperati. Scartata così l'opzione di un catalogo dei diritti fondamentali, entrambe le istituzioni si orientarono verso l'adesione della Comunità europea alla CEDU. La prima opportunità di adesione è stata prospettata in modo ufficiale dal Parlamento europeo nella risoluzione del 27 aprile 1979, in vista dell'imminente, prima elezione a suffragio universale diretto, chiedendo al Consiglio e alla Commissione di preparare tale progetto, rimasto, però, senza esito. Allora è stata la Commissione, nel *Memorandum* del maggio 1979, a pubblicare il primo studio sistematico relativo al tema, individuando gli elementi a favore dell'adesione, *«convinta che questo processo avrebbe migliorato l'immagine esterna della Comunità europea»*[73]. Tuttavia, la Commissione, pur esprimendosi in senso sostanzialmente favorevole, non ha mancato di evidenziare le numerose problematiche tecniche sul piano giuridico (come gli eventuali conflitti di competenza tra le due Corti), che si sono poi ripresentate anche nel corso dei negoziati del Progetto di Adesione del 2013. Quindi, in questo complesso scenario, il percorso verso l'adesione è stato portato avanti, non senza battute d'arresto, ma pur sempre associato ad una sensazione di *«inesorabilità»*[74].

La questione, infatti, si è ripresentata a seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Maastricht sull'Unione europea che, all'art. F, par. 2:

> *"L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario[75]".*

---

[73] M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020, pp. 41.

[74] I. ANRÒ, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU. L'evoluzione dei sistemi di tutela dei diritti fondamentali in Europa*, 2015. Università degli Studi Di Milano, Centro di Eccellenza Jean Monnet. Giuffrè Editore, pp. 95-175.

[75] *Trattato di Maastricht, Trattato sull'Unione Europea,* Maastricht, 7 febbraio 1992. Disponibile presso: https://www.ecb.europa.eu.

In questo modo, veniva rafforzata la tutela dei diritti del singolo individuo che, per la prima volta, diventava limite generale all'azione delle istituzioni. Infatti, l'articolo interveniva proprio a positivizzare l'impegno europeo nella difesa dei diritti e delle libertà individuali contro ogni loro minaccia, tanto da far diventare la garanzia dei diritti fondamentali uno degli attuali principi generali dell'ordinamento comunitario. Il Trattato di Maastricht, infatti, mirava a formalizzare la capacità della CEDU di assumere una rilevanza sostanziale indiretta nell'ordinamento giuridico dell'Unione[76]. Alla luce di quanto affermato, dunque, il reale impatto dell'art. F. par. 2 TUE sul sistema di protezione dei diritti fondamentali, anche se non risolutivo di quel *gap* di tutela esistente a livello comunitario, ha reso più viva che mai l'opportunità di giungere ad una formale adesione alla Convenzione. Ritenuta quasi all'unanimità lo strumento idoneo al completamento del quadro di tutela dei diritti fondamentali, il suo *iter* appare tuttavia ostacolato da due pareri di una Corte di giustizia poco incline a rinunciare al proprio monopolio giurisdizionale nell'ordinamento comunitario. Anche se superato, infatti, il parere 2/94 merita sicuramente una certa considerazione.

Prima ancora di iniziare i negoziati per l'adesione della Comunità alla CEDU, alcuni Stati membri, quali Regno Unito e Irlanda, avevano avanzato nuove perplessità in merito al peso politico che la decisione dell'adesione poteva assumere. Per risolvere questo quesito, il 30 novembre 1994, il Consiglio ha ritenuto opportuno, ai sensi dell'allora art. 228 n.6 TCE[77], chiedere alla Corte di giustizia un parere sulla compatibilità di tale adesione con il Trattato istitutivo. La questione della competenza a stipulare, dunque, era nelle mani della Corte che lasciava passare due anni prima di adottare la sua decisione, il cui contenuto appare decisamente *«influenzato anche da questioni di natura*

---

[76] M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020, pp. 39-47.

[77] "*Il Consiglio, la Commissione o uno Stato membro possono domandare preventivamente il parere della Corte di Giustizia circa la compatibilità dell'accordo previsto con le disposizioni del presente Trattato. Quando la Corte di Giustizia abbia espresso parere negativo, l'accordo può entrare in vigore soltanto alle condizioni stabilite, a seconda dei casi, dall'articolo 236*", *Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (TCE)*, Roma, 25 marzo 1957, Art. 228 n.6. Disponibile presso: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/.

politica, ancorché celate da problematiche, pur esistenti, di natura giuridica»[78]. Data la mancanza di un progetto scritto di accordo, la richiesta di parere veniva inoltrata alla Corte in termini estremamente generici: *"Would the accession of the European Community to the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms of 4 November 1950 (hereinafter 'the Convention') be compatible with the Treaty establishing the European Community?"*. Così posta, dunque, che la questione principale diventava accertare la competenza della Comunità a concludere accordi internazionali nel settore dei diritti dell'uomo. Si trattava sostanzialmente di verificare se, all'interno dei Trattati, esistesse una base giuridica che legittimasse l'adesione della Comunità al sistema della CEDU. La Corte, al contrario di quello che si era sempre pensato fino a quel momento, escludeva che la tutela dei diritti umani fosse inclusa negli obiettivi della Comunità europea e, di conseguenza, affermava che quest'ultima non possedeva alcuna competenza generale a stipulare accordi in materia[79]. La Corte motivava la sua decisione in ragione del fatto che detta adesione 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"*[83].

Complessivamente, l'analisi del parere 2/94 lascia emergere un atteggiamento molto prudente della Corte che, secondo alcuni studiosi, mascherava sia la volontà di mantenere le proprie prerogative nell'ambito del diritto comunitario, sia una notevole preoccupazione riguardo alla posizione che avrebbe potuto assumere rispetto alla CEDU nel quadro del diritto internazionale[80].

---

[78] M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020, p. 44.

[79] Corte giust., *parere 2/94 emesso ai sensi dell'art. 228, n. 6, del Trattato CE*, 28 marzo 1996. Disponibile presso: https://eur-lex.europa.eu/resource.

[80] 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, Milano, 1998, pp. 1101-1120.

In seguito a tale pronuncia, la via dell'adesione alla CEDU è stata abbandonata per alcuni anni a favore dell'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che ha recepito anche i diritti enunciati nella CEDU, contenendo norme di raccordo tra i due atti. Nel contesto del dibattito sull'innalzamento dello *standard* di tutela garantito dall'Unione, quindi, l'esigenza di concludere un accordo di adesione alla Convenzione sembrava venire meno, dal momento che la Corte di giustizia riconosceva già alla CEDU un rilievo particolare che, grazie alla Carta di Nizza, diventava proprio fonte privilegiata per l'interpretazione del diritto comunitario.

È solo dopo qualche anno, dunque, che con il Trattato di Lisbona gli Stati membri hanno deciso di inserire, all'art. 6 TUE, un vero e proprio obbligo per l'Unione di conseguire l'adesione, risolvendo così definitivamente anche il tema della base giuridica, che aveva motivato il parere negativo del 1996. Il Trattato di Lisbona ha condotto una nuova tappa del processo di integrazione europea caratterizzata proprio dalla riconfigurazione del quadro giuridico dell'Unione. L'individuo è posto in una posizione centrale e viene a delinearsi un sistema di tutela di diritti fondamentali profondamente innovato rispetto a quello pre-Lisbona[81]. L'adesione, dopo oltre trent'anni, sembrerebbe finalmente possibile, nella misura in cui questa non comprometta il sistema di competenze fissato nei Trattati. Così, anche in un'Europa segnata dalla crisi economica e finanziaria è rimasta una priorità, tanto che nel 2010 sono stati avviati i negoziati, svolti in due fasi e conclusi con il Progetto di accordo di adesione del 5 aprile 2013[82]. Il traguardo sembrava finalmente raggiuto, quando la Corte di giustizia è intervenuta con una seconda censura, più pesante della precedente, che considerava tale Progetto incompatibile con i Trattati.

---

[81] R. BARATTA, *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Dir. Un. Eur.*, 2008, pp. 37 e ss.

[82] I. ANRÒ, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU. L'evoluzione dei sistemi di tutela dei diritti fondamentali in Europa*, 2015. Università degli Studi Di Milano, Centro di Eccellenza Jean Monnet. Giuffrè Editore, pp. 95-175.

2. Il parere negativo della Corte di giustizia sulla compatibilità del progetto di accordo del 2013 con il diritto dell'UE

Sono passati ormai più di dieci anni dal giorno in cui il parere 2/13 della Corte di giustizia ha mandato in frantumi, per la seconda volta, l'ambizioso Progetto di adesione dell'UE alla CEDU. I negoziati del Progetto di Accordo tra l'Unione e il Consiglio d'Europa rappresentavano un'importante tappa nel percorso di tutela del sistema europeo dei diritti umani. Avviati nel 2010 nel contesto del Trattato di Lisbona, hanno affrontato una lunga serie di sfide e complessità che hanno reso, senza dubbio, il processo lungo e difficoltoso. Effettivamente, erano proprio le peculiarità dell'ordinamento dell'Unione ad aggiungere complicazioni ad un processo già di per sé molto delicato. Per esempio, il rispetto del principio del primato del diritto comunitario o l'effetto diretto delle sue normative sugli ordinamenti nazionali sono elementi chiave che delineano la struttura giuridica dell'UE. Ancora, il meccanismo giurisdizionale unico e la Corte di giustizia che detiene il monopolio nel controllo della legalità degli atti dell'Unione, nonché la possibilità di emettere pareri giuridicamente vincolanti in merito alla facoltà dell'UE di concludere accordi internazionali[83]. Diversamente, all'interno del Consiglio d'Europa, l'adesione è stata da sempre studiata per le sue implicazioni sul sistema di protezione dei diritti di Strasburgo. L'adesione di un'organizzazione internazionale di carattere regionale e *sui generis*, quale è l'Unione europea, costituisce una sfida complessa per il Consiglio d'Europa, dato che quest'ultimo riunisce soltanto Stati nazionali. Di conseguenza, il Comitato dei Ministri è stato incaricato di elaborare, insieme alla Commissione, gli strumenti giuridici necessari per definire le modalità di accordo. Nel sistema della Convenzione, infatti, l'adesione dell'Unione europea è divenuta possibile grazie all'adattamento dell'art. 59 par. 2 della Convenzione, come modificato dall'art. 17 del Protocollo n. 14 addizionale alla CEDU, il quale testualmente prevede che "*l'Unione europea può aderire alla presente Convenzione*". Questo Protocollo è stato aperto alla firma il 13 maggio 2004, ma è entrato in vigore soltanto il 1° giugno 2010 a causa della ritardata ratifica della Federazione russa.

[83] *Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo – Domande e risposte*. Disponibile presso: https://www.coe.int/it/web/portal/eu-accession-echr-questions-and-answers.

Ad ogni modo, nei mesi immediatamente successivi all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, hanno preso il via i negoziati che avrebbero condotto all'adozione del progetto del 2013. Anche se il Protocollo n. 14 addizionale alla CEDU non era ancora entrato in vigore, l'allora terna di Stati che componevano la Presidenza congiunta del Consiglio (Spagna, Belgio e Ungheria) aveva già inserito l'adesione tra le priorità della Presidenza, ponendosi di raggiungere tale obiettivo in soli 18 mesi[84]. In linea con questo programma, infatti, la Commissione aveva inviato al Consiglio la raccomandazione per richiedere l'autorizzazione all'avvio dei negoziati il 17 marzo 2010.

Il negoziato del progetto di accordo può essere distinto in due fasi, una di carattere *«informale»* e l'altra di carattere *«formale»*[85]. Per la prima, il Comitato dei Ministri del CoE ha incaricato, nel 2010, il suo Comitato direttivo per i diritti dell'uomo (*Comité directeur pour les Droits de l'Homme,* CDDH) di nominare un gruppo informale di 14 esperti indipendenti, il cosiddetto gruppo dei 7+7, di cui sette nominati dagli Stati membri e sette scelti da Stati non membri dell'Unione sulla base delle loro competenze. Quest'ultimo, in collaborazione con la Commissione europea, il 19 luglio 2011 ha presentato una prima bozza di Accordo di Adesione[86], una bozza di regola di procedura e una di rapporto esplicativo, documenti che non avevano consolidato un ampio consenso. Al fine di superare la situazione di stallo negoziale e di finalizzare la stesura del progetto, nel giugno 2012 il Comitato dei Ministri ha nuovamente invitato il Comitato direttivo a proseguire i negoziati con l'Unione europea, allargando la partecipazione a tutti e 47 i Paesi membri del CoE. La seconda fase, infatti, dal carattere prettamente formale, veniva condotta dal gruppo *ah hoc* dei 47+1, la cui composizione riflette quella tradizionale dei negoziati dedicati alla conclusione dei trattati internazionali[87]. Il gruppo si è posto come obiettivo di concludere il lavoro prima possibile. Di conseguenza, si è riunito a giugno,

---

[84] Consiglio dell'Unione, 23 dicembre 2009, doc. n. 17696/09, p. 74.

[85] M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020, p. 79.

[86] 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.

[87] 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.

settembre e novembre 2012 e a gennaio 2013, prima di raggiungere l'accordo definitivo sulla bozza di adesione a giugno 2013. Dunque, dopo numerosi scontri, l'intento di raggiungere un compromesso era prevalso, *«raggiungendo però l'unanimità solo su una soluzione al ribasso»*[88]. Questo testo, comprensivo di soli 12 articoli, riguardava sia gli aspetti sostanziali della futura adesione dell'UE alla CEDU sia gli aspetti di carattere più tecnico-amministrativo, presentato unitamente ad un pacchetto di documenti. Secondo quanto esplicitato dagli stessi partecipanti al negoziato *"they all form a package and are equally necessary for the accession of the EU convention"*[89]. Dunque, gli stessi redattori sottolineavano che l'accordo di adesione e tutti gli strumenti formati nell'ambito dei negoziati costituivano un pacchetto inscindibile, integralmente necessario ai fini del raggiungimento dell'obiettivo. Ma le preoccupazioni che turbavano l'Unione e alcuni Stati membri erano sicuramente cambiate, alla luce di questo lungo negoziato svoltosi tra il 2010 e il 2013, e non riguardavano solamente questioni di natura giuridica, ma anche passaggi interni di tipo politico. Nel corso di questi anni, infatti, molti scenari sono cambiati e pareri mutati, obbligando la Commissione a richiedere necessariamente il parere della Corte di giustizia che, una volta espresso, diventa giuridicamente vincolante. In caso di parere negativo, dunque, come avvenuto per il parere 2/13, l'accordo in questione non può essere concluso dall'Unione ed entrare in vigore, a meno che non vengano modificati o revisionati i Trattati. Questa procedura, svolta ai sensi dell'art. 218 TFUE (che regola in via generale il procedimento per la conclusione degli accordi internazionali da parte dell'Unione) testimonia tanto la rilevanza politica quanto la complessità tecnico-giuridica dell'adesione dell'UE alla CEDU. Così, il 18 dicembre 2014, deliberando in sessione plenaria, la Corte di giustizia ha rilevato lapidariamente che *"l'accordo sull'adesione dell'Unione europea alla [CEDU] non è compatibile con l'articolo 6, paragrafo 2, TUE, né con il Protocollo (n. 8)"*[90].

---

[88] M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020, p. 80.

[89] *Final report to the CDDH*, 47+1(2013)008rev2, Strasburgo, 10 giugno 2013, par. 9.

[90] Corte giust., parere n. 2/13, *Progetto di accordo internazionale – Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – Compatibilità di detto progetto con i Trattati UE e FUE*, del 18 dicembre 2014. Disponibile presso: https://presidenza.governo.it/contenzioso_europeo/documentazione/ParereCorteGiustizia.pdf.

Il parere 2/13 della Corte, dunque, si apre con un'attenta ricostruzione dell'allora contesto giuridico europeo in materia di diritti fondamentali. Dopo aver sottolineato l'assoluta ricevibilità della richiesta del parere, i Giudici si avviavano così a vagliare i singoli aspetti del progetto e, all'esito del loro esame, bocciavano l'accordo individuandone sostanzialmente sette profili di incompatibilità con l'art. 6 par. 2, TUE ed il Protocollo n. 8 UE[91]. Anche se, tutto sommato, si è trattato di molteplici fondamentali ragioni, tutte si possono tuttavia ricondurre ad una sola: la lesione dell'autonomia dell'Unione. È evidente che di una struttura così complessa come quella dell'UE, proprio l'autonomia divenga il nucleo vitale: essa ne è lo scudo protettivo, l'unico attributo che, impedendo ingerenze da fuori, preserva la sua stessa esistenza. Intaccare dall'esterno anche un solo mattone potrebbe voler dire far crollare l'intero edificio. Ma purtroppo, secondo la Corte, sono molti i mattoni che l'accordo minacciava di erodere. Da quello del *primato* del diritto comunitario, a quello della *fiducia reciproca*, dal *rinvio pregiudiziale* alla *lealtà reciproca* tra gli Stati membri, dal *monopolio interpretativo* del diritto dell'Unione alla quasi *generalizzata immunità* degli atti adottati in ambito PESC. A parere della Corte di giustizia, infatti, tale progetto: (i) non era idoneo a preservare le caratteristiche specifiche e l'autonomia del diritto dell'Unione, in quanto non avrebbe garantito il coordinamento tra l'art. 53 della CEDU e l'art. 53 della Carta di Nizza; (ii) non avrebbe prevenuto il rischio di lesione del principio della mutua fiducia tra gli Stati membri dell'Unione; (iii) avrebbe potuto alterare le caratteristiche specifiche e l'autonomia del diritto dell'Unione, non prevedendo alcuna articolazione della procedura di rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, non occupandosi del coordinamento tra quest'ultima e il meccanismo (istituito dal Protocollo n. 16 alla CEDU) che consente alle "alte giurisdizioni" degli Stati parte di chiedere un parere non vincolante alla Corte EDU sulla interpretazione della Convenzione; (iv) la procedura del previo coinvolgimento della Corte di giustizia non avrebbe, poi, nemmeno assicurato che la decisione sulla necessità dell'attivazione della stessa venisse presa dalla competente istituzione dell'Unione e fosse vincolante per la Corte EDU; (v) non avrebbe escluso la possibilità che le controversie tra gli Stati membri o tra gli Stati membri e l'Unione, relative all'applicazione della CEDU nell'ambito di

[91] F. CHERUBINI, *In merito al parere 2/13 della Corte di giustizia dell'UE: qualche considerazione critica e uno sguardo de jure condendo*, maggio 2015. Associazione italiana dei costituzionalisti, osservatorio costituzionale, pp. 1-28.

applicazione del diritto dell'Unione, venissero portate dinanzi alla Corte EDU, avendo effetti sull'art. 344 TFUE e dando alla Corte EDU il potere di interpretare il diritto dell'Unione; (vi) l'istituita disciplina del meccanismo del convenuto aggiunto (*co-respondent*) sarebbe stata suscettibile di interferire con la ripartizione delle competenze prevista dai Trattati, perché, qualora l'Unione o gli Stati membri chiedano di intervenire, l'attivazione del meccanismo non sarebbe stata automatica, ma subordinata ad una valutazione da parte della Corte EDU; (vii) avrebbe leso le caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione riguardo al controllo giurisdizionale degli atti, delle azioni o delle omissioni dell'UE in materia di politica estera e sicurezza comune (PESC), affidando il controllo giurisdizionale di alcuni atti, azioni od omissioni, in via esclusiva, ad un organo esterno alla stessa[92].

La Corte di giustizia, dunque, è andata oltre quanto previsto dal dibattito scientifico, avanzando profili di incompatibilità che non sembravano avere facile risposta. La pronuncia della CGUE, ovviamente, ha gelato l'ottimismo che si respirava nel più recente dibattito giuridico, lasciando insoddisfatta quell'esigenza di integrazione tra i sistemi europei di tutela dei diritti fondamentali[93]. Comunque, nonostante l'opinione negativa, il negoziato per la definizione di un nuovo progetto di accordo di adesione, recentemente avviatosi, ha preso le mosse proprio dal rigettato Progetto di Accordo del 2013. Quindi, è possibile affermare che l'adesione dell'Unione europea alla CEDU rimane ancora oggi una delle tematiche più vivacemente discusse in dottrina.

---

[92] Corte giust., parere n. 2/13, *Progetto di accordo internazionale – Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – Compatibilità di detto progetto con i Trattati UE e FUE*, del 18 dicembre 2014. Disponibile presso: https://presidenza.governo.it/contenzioso_europeo/documentazione/ParereCorteGiustizia.pdf.

[93] A. D'ALOIA, *Europa e diritti: luci ed ombre dello schema di protezione multilevel*, in Diritto dell'Unione europea, fasc. 1, 2014, p. 11.

2.1 Il potenziale pregiudizio per l'autonomia del diritto dell'Unione derivante dall'art. 53 CEDU e la sentenza *Melloni*

Non è un caso che, prima di entrare nel merito della questione sulla compatibilità dell'Accordo di adesione, la Corte di giustizia abbia richiamato nel parere 2/13 i tratti distintivi del proprio ordinamento, la preservazione dei quali condizionerebbe ogni processo di adesione. L'autonomia del diritto dell'Unione, come precedentemente sottolineato, è il filo conduttore di tutto il parere 2/13. Questo concetto è il risultato della giurisprudenza della Corte di giustizia, che lo ha definito con lo scopo di proteggerne l'evoluzione, riconoscendosi da sempre come l'*«interprete privilegiato»*[94]. Tale circostanza merita di essere verificata proprio a partire dalla precisazione del significato che assumono, nel diritto dell'Unione europea, i due concetti di autonomia interna ed autonomia esterna.

Il termine *autonomia* indica, in via generale, la capacità di un sistema giuridico di (auto)regolamentarsi attraverso un proprio apparato istituzionale[95]. Con riferimento specifico all'ordinamento dell'Unione, la dottrina è propensa a distinguere due diverse dimensioni di questo concetto, l'una interna e l'altra esterna: la prima riguarda, in generale, le interazioni dell'Unione (e del relativo ordinamento) con i propri Stati membri, mentre la seconda si riferisce alle relazioni tra il diritto dell'Unione e quello internazionale. La Corte ha introdotto l'autonomia interna, per la prima volta in riferimento al diritto comunitario, a partire dalle sentenze *Van Gend en Loos* e *Costa c. ENEL*, dove si evinceva chiaramente il ruolo che avocava per sé stessa nel sistema neocostituito[96]. L'autorevole dottrina ha sostenuto che, a partire da tali pronunce, l'ordinamento giuridico comunitario avrebbe piano piano iniziato ad emanciparsi, fino a distaccarsi completamente *"dall'originario atto di volontà degli Stati membri, imponendosi per forza propria, come un nuovo ordinamento giuridico autonomo, completamente autodeterminato e privo di vincoli di dipendenza sia nei confronti degli*

---

[94] M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020, p. 148.

[95] R. BARENTS, *The Autonomy of Community Law*, Kluwer Law International, 2004.

[96] B. DE WITTE, *European Union Law: How Autonomous is its Legal Order?*, in *Zöffentl Recht*, 2010, pp. 141-155.

ordinamenti statali che di quello internazionale"[97]. Per il tramite di queste pronunce, la Corte riusciva così ad affermare l'autonomia dell'ordinamento comunitario rispetto ai suoi Stati membri e la specifica natura del suo diritto. È nella giurisprudenza successiva[98], soprattutto nelle questioni concernenti i diritti fondamentali, che la CGUE ha sottolineato il legame tra l'autonomia interna degli Stati membri e il sistema giurisdizionale dell'UE. Proprio grazie a questa autonomia si garantisce l'unità nell'applicazione del diritto dell'Unione e la sua interpretazione uniforme in tutti i suoi Stati. Sotto il profilo esterno, invece, l'autonomia è stata sviluppata contemporaneamente all'aumento della rete di relazioni al di fuori della Comunità, soprattutto da quando essa ha iniziato ad impegnarsi attivamente nella conclusione di accordi internazionali. La Corte di giustizia ha da sempre ritenuto che le norme di diritto internazionale consuetudinario potevano entrare automaticamente a far parte del diritto dell'Unione[97]. Più in generale, però, ha stabilito i requisiti essenziali affinché un accordo sia compatibile con l'autonomia del diritto dell'UE: tale accordo non può contenere disposizioni idonee ad emendare i Trattati, ad alterare, fino a snaturare, le funzioni che gli stessi attribuiscono alle istituzioni dell'Unione e non può attribuire ad un organo da esso previsto la facoltà di pronunciarsi sul riparto delle competenze tra l'UE e gli Stati membri[99].

Di conseguenza, i molti profili di incompatibilità individuati nel Progetto di Accordo del 2013 indicano che il parere 2/13 ha notevolmente ampliato gli elementi considerati cruciali per garantire il rispetto dell'autonomia del diritto dell'Unione, rendendo difficile la sua conclusione. Secondo il ragionamento della Corte, è da ritenere che, per effetto dell'adesione, l'interpretazione della CEDU fornita dalla Corte di Strasburgo andrebbe a vincolare l'Unione e le sue istituzioni, mentre l'interpretazione dei diritti della CEDU

---

[97] E. CANNIZZARO, *Il diritto internazionale nell'ordinamento giuridico comunitario: il contributo della giurisprudenza*, in *Dir. Un. Eur.*, 2008, pp. 645 e ss.

[98] In particolare, la sentenza *Les Verts*, in cui viene messa in evidenza la stretta correlazione tra la natura *"costituzionale"* dei Trattati, l'autonomia interna e il sistema giurisdizionale previsto dagli stessi. Traspare chiaramente il ruolo che la Corte ha deciso di ritagliarsi per sé, cioè quello di garantire il rispetto della *rule of law* nell'ordinamento giuridico originario prodotto dai Trattati. Corte giust., 25 febbraio 1988, Causa 190/84, *Parti écologiste "Les Verts" c. Parlamento europeo*. Disponibile presso: http://eur-lex.europa.eu.

[99] M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020, p. 147-154.

fornita dalla Corte di giustizia non potrebbe vincolare la Corte EDU, perché inerente al controllo esterno operato dalla stessa. La Corte di giustizia, infatti, ha sottolineato che:

> *"Le valutazioni della Corte [di Lussemburgo] relative all'ambito di applicazione sostanziale del diritto dell'Unione, al fine in particolare di stabilire se uno Stato membro sia tenuto a rispettare i diritti fondamentali dell'Unione, non dovrebbero poter essere messe in discussione dalla Corte EDU"*[100].

In particolare, poi, la Corte teme che l'applicazione di più elevati *standard* di tutela dei diritti fondamentali (derivanti dalla CEDU) possa compromettere le esigenze del diritto dell'Unione[101], soprattutto alla luce dell'art. 53 della Carta di Nizza[102]. Secondo quanto la Corte stessa aveva portato avanti nella sentenza *Melloni*, però, tale norma deve essere interpretata nel senso che l'applicazione di *standard* nazionali di tutela dei diritti fondamentali più elevati non deve compromettere il livello di tutela previsto dalla Carta di Nizza, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione. Questa sentenza, emessa dalla Corte di giustizia il 26 febbraio 2013, era volta a risolvere il caso di un cittadino italiano, il Sig. Stefano Melloni, nei confronti del quale il giudice italiano richiedeva alla magistratura spagnola l'esecuzione di un mandato di arresto europeo. Infatti, Stefano Melloni, cittadino italiano residente in Spagna, è stato processato in contumacia in Italia per bancarotta fraudolenta. È stato condannato a dieci anni di reclusione dal tribunale di Ferrara nel giugno 2000, confermato in appello nel 2004. Dopo la sentenza definitiva, è stato emesso un MAE, eseguito dalla polizia spagnola nel 2008. L'Audiencia Nacional di Madrid ha ordinato la consegna di Melloni per l'esecuzione

---

[100] Corte di giust., parere n. 2/13, *Progetto di accordo internazionale – Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – Compatibilità di detto progetto con i Trattati UE e FUE*, del 18 dicembre 2014.

[101] F. CHERUBINI, *In merito al parere 2/13 della Corte di giustizia dell'UE: qualche considerazione critica e uno sguardo de jure condendo*, maggio 2015. Associazione italiana dei costituzionalisti, osservatorio costituzionale, pp. 1-28.

[102] Questo articolo stabilisce che nessuna disposizione della CDFUE deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti fondamentali riconosciuti dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale e dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione o tutti gli Stati membri sono parti, in particolare dalla CEDU, nonché dalle costituzioni degli Stati membri. *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Nizza, 18 dicembre 2000. Art. 53.

della sentenza. Melloni ha fatto ricorso al Tribunal Constitucional, sostenendo che la consegna violava il suo diritto a un processo equo garantito dalla Costituzione spagnola. Ha citato poi due sentenze del Tribunale che affermavano che la consegna di persone condannate in contumacia violava il diritto di difesa, a meno che lo Stato richiedente garantisse una possibilità di revisione della sentenza[103]. Nel suo caso, l'Italia non avrebbe fornito questa possibilità, dal momento che la legge italiana non consente la revisione della sentenza per i condannati in contumacia che sono stati informati regolarmente del processo e hanno esercitato il loro diritto di difesa attraverso i propri avvocati. Il Tribunal Constitucional ha deciso di sospendere il procedimento e di chiedere alla Corte di giustizia europea tre questioni, in base all'art. 267 del TFUE[104]. La terza, nonché più importante, riguardava l'interpretazione di una delle *"clausole orizzontali"* più significative e complesse della stessa Carta dei diritti, il suddetto art. 53 CDFUE. Si tratta del primo caso nel quale una Corte costituzionale nazionale ha sottoposto alla Corte di giustizia una questione che concerne direttamente la potestà degli Stati membri di far valere i controlimiti in materia di tutela dei diritti fondamentali, rispetto agli obblighi di adeguamento dell'ordinamento nazionale al diritto UE. I giudici di Lussemburgo hanno allora affermato che, nella misura in cui il diritto UE rispetta i diritti fondamentali tutelati dalla Carta di Nizza, lo Stato membro non può rifiutare di adempiere gli obblighi che ne derivano, anche se questi risultino in contrasto con i diritti fondamentali garantiti dal proprio ordinamento costituzionale[103]. In parole più semplici, la Corte di giustizia ha affermato che la Spagna non può legittimamente rifiutarsi di eseguire i propri obblighi europei, adducendo che tale esecuzione comporterebbe a sua volta la violazione dei diritti fondamentali del signor Melloni, così come riconosciuti nell'ordinamento spagnolo. L'eventuale apposizione di un controlimite, motivato dalla necessità di mantenere il massimo livello di protezione dei diritti ad un processo equo, come garantito dall'ordinamento spagnolo, risulterebbe dunque in aperto contrasto con il diritto dell'Unione. Proprio richiamando la sentenza *Melloni*, la Corte ha rilevato che il Progetto

---

[103] Corte giust., 26 febbraio 2013, Causa 399/11, *Stefano Melloni c. Ministerio Fisca*. Disponibile presso: http://eur-lex.europa.eu.

[104] M. IACOMETTI, *Il caso Melloni e l'interpretazione dell'art. 53 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea tra Corte di giustizia e Tribunale costituzionale spagnolo*, Associazione italiana dei costituzionalisti (AIC), 2013, pp. 1-19.

di Accordo è incompatibile con il diritto dell'Unione, dal momento che non limita adeguatamente la facoltà degli Stati membri di garantire *standard* di protezione più elevati rispetto alla CEDU per non compromettere il livello di tutela previsto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il primato del diritto dell'Unione[105]. La Corte, infatti, ha sottolineato l'importanza di coordinare l'art. 53 della Carta con l'art. 53 della Convenzione specificando, però, che qualsiasi livello di protezione più elevato previsto dagli Stati membri in base alla CEDU non deve contraddire i principi stabiliti dalla CDFUE e dal diritto dell'Unione[106].

2.2 Il problema del rapporto tra l'Unione e gli Stati membri: il principio della mutua fiducia e le sentenze *N.S.* e *C.K.*

Come appena analizzato, la questione dell'adesione solleva importanti problemi soprattutto riguardo il rapporto tra l'UE e gli Stati membri. L'impossibilità per questi di attenersi alla CEDU, quando operano secondo il principio della fiducia reciproca, è stato poi un altro degli elementi principali che ha determinato il giudizio negativo della Corte di giustizia sull'accordo di adesione.

Il *principio della mutua fiducia* è quel concetto di fondamentale importanza che sottolinea la necessità per gli Stati membri di fidarsi l'uno dell'altro e di rispettare le decisioni prese a livello comunitario. Si basa sull'idea che tutti gli Stati condividano e rispettino valori comuni (codificati all'art. 2 TUE), obiettivi, regole e decisioni dell'UE[107]. Si tratta di un principio che, a differenza degli altri, non ha trovato subito codificazione nel diritto

---

[105] Corte giust., parere n. 2/13, *Progetto di accordo internazionale – Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – Compatibilità di detto progetto con i Trattati UE e FUE*, del 18 dicembre 2014, par. 189.

[106] M. IACOMETTI, *Il caso Melloni e l'interpretazione dell'art. 53 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea tra Corte di giustizia e Tribunale costituzionale spagnolo*, Associazione italiana dei costituzionalisti (AIC), 2013, pp. 1-19.

[107] E. PISTOIA. *Lo status del principio di mutua fiducia nell'ordinamento dell'Unione secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia. Qual è l'intruso?* Freedom, Security & Justice: European Legal Studies, 2017, n.2. Disponibile presso: https://www.fsjeurostudies.eu/files/.

dell'Unione (non essendo proprio menzionato), fino al 2004, con la sentenza *Turner*, quando la Corte ha sottolineato che esso *"riveste, nel diritto dell'Unione, un'importanza fondamentale, dato che consente la creazione e il mantenimento di uno spazio di frontiere interne"*[108]. La fiducia reciproca, dunque, è riconosciuta dagli Stati come una condizione necessaria per la realizzazione del mercato interno[109]. Non a caso, un esempio concreto dell'applicazione di tale principio è rappresentato proprio dallo Spazio Schengen. Questo accordo consente la libera circolazione delle persone all'interno di un'area senza controlli alle frontiere ma, affinché funzioni correttamente, è necessaria una forte fiducia tra gli Stati membri, per garantire che ciascuno mantenga controlli adeguati alle frontiere esterne, in modo da proteggere l'intera area[110].

Non bisogna confondere, però, il principio della mutua fiducia da quello del mutuo riconoscimento che, seppur molto simili, presentano differenze sottili ma fondamentali. Il mutuo riconoscimento, infatti, si riferisce al principio secondo il quale uno Stato membro deve riconoscere e accettare decisioni, regolamenti o *standard* di un altro Stato membro, purché tali decisioni siano conformi al diritto dell'UE. Ad esempio, se un prodotto è legalmente commercializzato in uno Stato, gli altri devono riconoscerlo e consentire la sua commercializzazione sul loro territorio, a meno che ci siano ragioni legittime per negarla[111]. D'altra parte, il principio della mutua fiducia va oltre il semplice riconoscimento reciproco e implica un grado più profondo di solidarietà tra gli Stati membri, che devono fidarsi non solo nell'accettare le decisioni e le normative degli altri, ma anche nel supporre il rispetto e l'applicazione coerente delle leggi e delle norme

---

[108] Corte giust., 27 aprile 2004, Causa 159/02, *Gregory Paul Turner contro Felix Fareed Ismail Grovit, Harada Ltd e Changepoint SA*. Disponibile presso: http://eur-lex.europa.eu.

[109] M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020, pp. 131-147.

[110] Schengen: guida alla zona europea senza frontiere. Disponibile presso: https://www.europarl.europa.eu/topics/it/article/20190612STO54307/schengen-guida-alla-zona-europea-senza-frontiere.

[111] Corte giust., 20 febbraio 1979, Causa 120/78, *Rewe-Zentral AG contro Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*. Disponibile presso: http://eur-lex.europa.eu.

dell'UE. Di conseguenza, gli Stati membri possono presumere che tra loro i diritti fondamentali siano osservati e rispettati[112].

Nell'ambito di tutela dei diritti fondamentali basato sulla CEDU, però, la Corte EDU può legittimamente esigere che uno Stato contraente verifichi il rispetto dei diritti fondamentali da parte di un altro[113]. Perciò, il progetto di accordo del 2013 non risultava compatibile con le caratteristiche specifiche che qualificano il quadro istituzionale dell'Unione, dal momento che mancava una clausola atta ad impedire alla Corte EDU di esigere che fossero gli Stati membri dell'UE a confermare reciprocamente il rispetto dei diritti fondamentali, condizione non idonea a preservare la fiducia reciproca tra questi nell'ambito di applicazione del diritto comunitario[114]. È proprio con il parere 2/13, infatti, che la Corte di giustizia ha portato a compimento quel ragionamento giuridico iniziato nella sentenza *N.S.* e poi superato nella sentenza *C.K.*, consacrando l'ingresso del principio della mutua fiducia tra le fondamenta del quadro istituzionale dell'Unione[115].

L'incompatibilità tra mutua fiducia e modalità di tutela dei diritti fondamentali nella CEDU si è palesata con la sentenza *N.S.* della Corte di giustizia, sebbene in modo obliquo dal momento la conclusione sul caso specifico è di per sé in linea con la sentenza della Corte di Strasburgo sul caso *M.S.S.*[116], analogo in fatto e in diritto. Nella sentenza *N.S. e altri*, infatti, la Corte di giustizia si è pronunciata su fattispecie riguardanti il trasferimento di richiedenti asilo dal Regno Unito e dall'Irlanda verso la Grecia, quale Stato competente in base al regolamento Dublino II. Il ricorrente era un cittadino afghano

---

[112] Corte giust., parere n. 2/13, *Progetto di accordo internazionale – Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – Compatibilità di detto progetto con i Trattati UE e FUE*, del 18 dicembre 2014. Punto 191. Disponibile presso: https://presidenza.governo.it/contenzioso_europeo/documentazione/ParereCorteGiustizia.pdf.

[113] E. PISTOIA. *Lo status del principio di mutua fiducia nell'ordinamento dell'Unione secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia. Qual è l'intruso?* Freedom, Security & Justice: European Legal Studies, 2017, n.2. Disponibile presso: https://www.fsjeurostudies.eu/files/.

[114] M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020, pp. 131-147.

[115] G. MORGESE, *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*. Studi sull'integrazione europea, VII (2012), pp. 147-162.

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

(N.S.), giunto nel Regno Unito – dove aveva presentato domanda di asilo – dalla Turchia, ma originariamente entrato in modo illegale in Grecia, dove affermava di essere stato detenuto per quattro giorni prima di venire respinto in Turchia. Tuttavia, in Grecia non aveva presentato alcuna domanda di asilo, perciò, il Secretary of State for the Home Department individuava nella Grecia lo Stato membro competente ad esaminare la domanda di asilo in base a quanto previsto dall'art. 17 del regolamento n. 343/2003[117], e chiedeva pertanto alla Grecia di prendere in carico il ricorrente nel procedimento principale. A questo punto, N.S. denunciava che il suo trasferimento in Grecia avrebbe comportato una violazione dei diritti tutelati dalla Convenzione. Tuttavia, il Secretary of State comunicava che tale denuncia era manifestamente infondata, poiché la Grecia figura nell'*"elenco dei paesi sicuri"* di cui alla Parte 2 dell'allegato 3 alla legge del 2004 sull'asilo (l'Asylum and Immigration Treatment of Claimants Act del 2004). Le questioni pregiudiziali sollevate dalla Court of Appeal of England and Wales e dalla High Court irlandese, dunque, riguardavano le condizioni di applicazione della *"clausola di sovranità"*, quel principio che offre agli Stati membri una certa autonomia decisionale in specifici ambiti giuridici. Il primo giudice aveva chiesto se la decisione di applicare la clausola rientrasse nell'ambito di attuazione dei diritti fondamentali dell'Unione. In caso di risposta affermativa, se poi l'obbligo di uno Stato di osservare tale principio fosse assoluto o se gravasse in capo agli Stati stessi l'opportunità di valutare se esercitarlo o meno, in caso di rischio di violazione dei diritti fondamentali nel Paese di destinazione. La Corte, allora, ha stabilito come prima cosa che la decisione di uno Stato di esercitare tale clausola dà attuazione al diritto dell'Unione ai fini dell'art. 6 TUE e/o dell'art. 51 della Carta[118]. Ciò posto, questo diritto non permette agli Stati membri l'applicazione di una presunzione assoluta di rispetto dei diritti fondamentali da parte dello Stato competente. Al contrario, questa presunzione deve essere relativa e aperta a contestazioni. Alla luce dell'art. 4 della Carta di Nizza, poi, gli Stati non devono trasferire un richiedente qualora non possano ignorare che le carenze sistemiche nel Paese di destinazione costituiscano motivi seri e

[117] Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo. Disponibile presso: https://eur-lex.europa.eu

[118] G. MORGESE, *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*. Studi sull'integrazione europea, VII (2012), pp. 147-162.

comprovati di ritenere che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti.

Tornando al parere 2/13, la Corte teme dunque che, nel rispetto della CEDU, uno Stato membro operi un controllo sistematico sul rispetto dei diritti fondamentali da parte di un altro Stato membro, laddove, invece, il diritto dell'Unione lo esigerebbe soltanto in casi eccezionali e in relazione a *standard* che cedono di fronte agli equilibri e all'autonomia del diritto dell'Unione. È in questo contesto, infatti, che la Corte ha sottolineato che il principio della mutua fiducia tra gli Stati membri è un elemento chiave del diritto dell'Unione e che, nonostante l'art. 6 TUE modificato dal Trattato di Lisbona, la CEDU non potrebbe essere invocata per sospettare il funzionamento del sistema giudiziario di un altro Stato membro[119]. In sintesi, il principio di mutua fiducia come risultante dal parere 2/13 prevede che gli Stati membri debbano considerare presunto il rispetto dei diritti fondamentali da parte degli altri Stati, lasciando che il principio trovi applicazione, ma devono farlo fino a quando concrete circostanze (da ritenersi eccezionali) infondano nel giudice di uno Stato membro il dubbio legittimo che in un altro tale rispetto sia venuto meno.

È con la sentenza *C.K.*, però, che si chiude complessivamente questo cerchio. Si tratta di una decisione su una questione pregiudiziale sollevata dalla Corte suprema slovena e avente ad oggetto l'interpretazione di alcune disposizioni del Regolamento Dublino III, in materia di trasferimenti di persone gravemente malate anche in assenza di carenze nel sistema di asilo dello Stato di destinazione. La signora C.K., siriana, e il signor H.F., egiziano, sono entrati nel territorio dell'Unione europea nel 2015 con documenti falsi dopo aver ottenuto un visto dalla Croazia e poi aver viaggiato in Slovenia. Hanno presentato domanda di protezione internazionale in Slovenia, dove la signora è rimasta incinta. La Slovenia ha chiesto alla Croazia di assumersi la responsabilità dell'esame della domanda, accettando la richiesta. Tuttavia, il trasferimento è stato ritardato a causa della gravidanza avanzata della signora. Dopo la nascita del bambino, la Slovenia ha emesso una decisione di trasferimento della famiglia verso la Croazia. La famiglia ha presentato ricorso, sostenendo i gravi problemi di salute mentale della signora con certificati

[119] Corte giust., *parere 2/13 emesso ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE – Progetto di accordo internazionale – Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – Compatibilità di detto progetto con i Trattati UE e FUE.*, 18 dicembre 2014. Disponibile presso: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013CV0002.

medici[120]. La Corte suprema slovena si è rivolta alla Corte di giustizia con domande pregiudiziali, chiedendo se il trasferimento di un richiedente asilo con gravi problemi di salute mentale potesse costituire un trattamento inumano e degradante. Se sì, lo Stato membro che ha avviato la procedura di Dublino è obbligato a esaminare la domanda di protezione internazionale in base alla clausola discrezionale? Nel rispondere a tale quesito, la Corte ha innanzitutto confermato il carattere assoluto del divieto di subire trattamenti inumani e degradanti, di cui all'art. 4 della Carta, e che il trasferimento di un richiedente asilo nel contesto del regolamento Dublino III deve essere operato solamente in condizioni tali da escludere tali trattamenti. In linea con l'orientamento della Corte EDU, la Corte di giustizia ha poi affermato che, in simili circostanze, sarà lo Stato membro richiedente a valutare, sulla base della documentazione medica fornita dal richiedente protezione, se lo stato di salute della persona potrà essere tutelato in modo adeguato e sufficiente durante il trasferimento nello Stato membro competente. Ad avviso della stessa Corte di giustizia, questo meccanismo viene attivato *"nel pieno rispetto del principio della fiducia reciproca dal momento che […] garantisce che le situazioni eccezionali considerate nella presente sentenza siano debitamente prese in considerazione dagli Stati membri"*[121]. Questo approccio riflette un passo avanti nel considerare le esigenze dei richiedenti asilo, specialmente in situazioni di vulnerabilità come gravi problemi di salute mentale, tendendo a privilegiare *«finalmente»*[122] la condizione individuale della persona interessata.

Dunque, attraverso queste tappe, risulta particolarmente evidente come la salvaguardia del funzionamento del sistema comune europeo di asilo e del principio della mutua fiducia non sia mai stata accantonata nel ragionamento della Corte di giustizia, che ha sempre privilegiato l'individuazione di soluzioni compromesso, volte comunque a non intralciare il proseguimento degli obiettivi dell'Unione.

---

[120] Obbligo di considerare lo stato di salute di un richiedente asilo prima di procedere a un trasferimento-Dublino – Sentenza C.K., H.F., A.S. (C-578/16). Disponibile presso: https://www.asiloineuropa.it.

[121] Corte giust., 16 febbraio 2017, Causa 578/16 PPU, *C.K., H.F., A.S. c. Republika Slovenija*. Punto 95.

[122] M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020, p. 233.

3. L'eterno dialogo fra Corte di giustizia dell'Unione europea e Corte Europea dei diritti dell'uomo

Il rapporto tra la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte Europea dei diritti dell'uomo è stato oggetto di dibattito fin dai primi passi dell'integrazione. Entrambe svolgono un ruolo cruciale nel sistema europeo per la protezione dei diritti fondamentali, ma le loro competenze, procedure e interpretazioni possono divergere, creando tensioni nell'applicazione del diritto dell'Unione. Si è sempre trattato di un rapporto in evoluzione, soprattutto in vista del continuo perfezionamento degli obiettivi perseguiti dall'UE e del progressivo incremento del catalogo di diritti garantiti.

L'espressione *dialogo giurisprudenziale* (o *judicial dialogue*) si riferisce alla prassi dello scambio di argomenti, interpretazioni e soluzioni tra giudici appartenenti a diverse giurisdizioni. Si tratta, sostanzialmente, del richiamarsi di questi giudici a vicenda nelle rispettive decisioni (cd. *richiamo reciproco*), a sostegno delle proprie posizioni, in un confronto continuo con altre culture giuridiche. Questa prassi varia a seconda delle giurisdizioni coinvolte o del contesto politico in cui esse operano[123]. Ma anche le cause di questi confronti possono variare, con casi che partono da una corte che richiama il *case law* di un'altra soltanto a rafforzamento del ragionamento seguito (anche se potrebbe farne a meno), e altri in cui il riferimento alla giurisprudenza di un'altra corte fa prendere a quel caso specifico una piega che, altrimenti, non avrebbe preso.

Nel quadro generale così brevemente delineato, il tema dei rapporti tra la CGUE e la Corte EDU, può essere affrontato sotto svariati profili: dai conflitti giurisprudenziali agli effetti delle sentenze, dalle procedure giurisdizionali alle relazioni con gli ordinamenti e con le Corti nazionali[124]. Il rapporto tra le due Corti, infatti, ha seguito un *andante sui generis*, delicato e rarefatto e tra le due diverse linee di giurisprudenza si è sempre realizzato un incastro di reciproci adattamenti.

---

[123] S. ALLEGREZZA, *The interaction between the ECJ and the ECTHR with respect to the protection of procedural safeguards after Lisbon: the accession of the EU to the ECHR*, in K. LIGETI (ed.), *Toward a Prosecutor for the European Union. I, A comarative analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2013, pp. 905-944.

[124] G. REPETTO (ed.), *The Constitutional Relevance of the ECHR in Domestic and European Law. An Italian Perspective*, Intersentia, Cambridge, 2013, pp. 205-219.

Inizialmente, la dottrina parlava di *"convergenza tra le due Corti soltanto parziale"*[125]. Da una parte la Corte di Strasburgo con le competenze per affrontare tutte le questioni relative all'interpretazione e all'applicazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dei suoi Protocolli; dall'altra la Corte di Lussemburgo, incaricata di verificare il rispetto dei diritti garantiti dalla Carta di Nizza, assicurando la tutela del diritto dell'Unione nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati. Si tratta di due Corti che sono nate con logiche funzionali completamente diverse, finalizzate a scopi ed esigenze profondamente differenti. La Corte di giustizia, per esempio, si è sempre considerata un interprete autonomo della CEDU, alla luce della tutela degli obiettivi comunitari. Ha potuto adottare, rispetto alle previsioni della Convenzione, un'interpretazione che non doveva coincidere esattamente con quella data dalla Corte EDU, non essendo cioè vincolata al parere delle autorità di Strasburgo. Di conseguenza, si sono verificati molteplici casi in cui, sull'interpretazione della stessa disposizione della CEDU, le due Corti si sono pronunciate in modo profondamente difforme. D'altro canto, però, anche la Corte EDU si è trovata investita più volte di ricorsi il cui oggetto era correlato, più o meno direttamente, al diritto dell'Unione europea. Ad ogni modo, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, gli assi di tensione su cui muoveva il rapporto tra le due Corti erano principalmente due: le questioni in materia della concorrenza e il diritto di non ingerenza di un'autorità pubblica (di cui all'art. 8 par.2 della CEDU)[126].

È solo nel corso del tempo che entrambe hanno iniziato ad influenzarsi reciprocamente, intraprendendo un percorso di armonizzazione che ha portato ad una difficile, seppur maggiore coerenza nelle loro decisioni[127]. Rimanendo ancora del tutto

---

[125] M.E. GENNUSA, *La CEDU e l'Unione europea, in I diritti in azione. Universalità e pluralismo nelle Corti europee*, a cura di M. Cartabia, Il Mulino, Bologna 2007, p. 100 ss.

[126] In quest'ultimo caso, la Corte di giustizia adottava un'interpretazione piuttosto elastica dei limiti disposti dall'art. 8 par. 2 della CEDU riguardo il divieto di ingerenza dell'autorità pubblica nella vita privata degli individui. Contrariamente, la Corte EDU interpretava in maniera decisamente più restrittiva i limiti posti da questa disposizione, in virtù della quale l'intromissione dei poteri pubblici può ritenersi legittima solo nel caso in cui vengano cumulativamente rispettate le condizioni previste dalla disposizione.
B. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione*, Cedam, Padova, 2012, p. 297 e ss.

[127] A. CELOTTO, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e/o Carta dei diritti fondamentali*, RomaTre Press, 2014, pp. 69-81.

distinte, infatti, sembrano orientate ad appianare le divergenze interpretative e ad accrescere i punti di contatto, nell'ottica di creare un sistema di tutela il più possibile unitario e uniforme.

In una prima fase, infatti, l'apertura della Corte di giustizia al patrimonio normativo facente capo alla Convenzione, era giustificata dalla necessità di garantire la tutela dei diritti fondamentali data l'assenza – nel sistema comunitario – di strumenti normativi posti a presidio degli stessi. Il primo riferimento della Corte alla CEDU si ritrova, infatti, nella sentenza *Rutili* del 1975, mentre il riferimento alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo costituisce un fenomeno relativamente recente. In particolare, poi, nella sentenza *P c. S.* e *Cornwall County Council* – concernente il licenziamento di un transessuale a causa del suo mutamento di sesso – la Corte di giustizia, per la prima volta, ha richiamato espressamente la giurisprudenza della Corte EDU in relazione alla definizione del termine *transessuale*[128]. Dunque, pur in assenza di un legame orizzontale, questo avvicinamento ha da subito mostrato implicazioni significative sul piano della stessa costruzione di un sistema plurale di protezione dei diritti in Europa[129]. Oggi è possibile affermare che quasi tutti i riferimenti della CGUE alla CEDU sono seguiti dal puntuale richiamo alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Ad una lunga fase di silenzio ed apparente indifferenza segue – almeno a partire dalla fine degli anni '90 – anche una progressiva evoluzione della giurisprudenza di Strasburgo, che ha iniziato a tenere in considerazione, nelle sue pronunce, l'esperienza comunitaria e la sua rilevanza nella protezione dei diritti fondamentali. Dopo un iniziale atteggiamento di diffidenza, la stessa Corte europea ha gradualmente iniziato ad utilizzare alcune importanti sentenze della Corte di giustizia per ribaltare o rafforzare le proprie tesi. Tra i primi casi, infatti, si segnala la sentenza *Christine Goodwin c. the United Kingdom*, dell'11 luglio 2002. Da tali richiami discende, pertanto, un immediato beneficio, in termini di ampliamento dei diritti garantiti, per la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo, specie in relazione a quei diritti (soprattutto di seconda generazione) che non

---

[128] M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020, pp. 206-222.

[129] A. SCHILLACI, *La cooperazione nelle relazioni tra Corte di giustizia dell'Unione europea e Corte Europea dei diritti dell'uomo*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC), RIVISTA N°: 4/2012, 2012, pp. 1-13.

trovano espresso riconoscimento nella CEDU. Come affermato nella sentenza *Demir and Baykara c. Turkey*, ai paragrafi 85 e 86, la Corte europea può e deve prendere in considerazione anche disposizioni diverse dalla CEDU, così come esse vivono nell'interpretazione giurisprudenziale e nella prassi degli Stati[130]. Tale evoluzione, ovviamente, non poteva essere ignorata dalla Corte EDU.

Il dialogo tra i giudici di queste due diverse giurisdizioni può avvenire, quindi, non soltanto attraverso incontri periodici, di natura informale, ma anche (e soprattutto) in modo indiretto o implicito, attraverso i reciproci richiami all'interno delle decisioni. Dunque, rimanendo ancora del tutto distinte, esse sembrano orientate ad appianare le divergenze interpretative e ad accrescere i punti di contatto, essendo diventato necessario scongiurare i rischi di competizione. Stanno via via creando un doppio binario di tutela, evitando una volta per tutte soluzioni di protezione contrastanti, incoerenti e, di conseguenza, inefficaci.

3.1 Il *paradigma Matthews*, il *paradigma Bosphorus* e il principio di protezione equivalente

Il *paradigma Matthews* rappresenta un importante sviluppo nell'ambito della tutela dei diritti umani nel sistema europeo ed è emerso principalmente a seguito del suddetto rapporto in continua evoluzione tra la Corte di giustizia e la Corte EDU. Trae il suo nome dal caso *Matthews c. Regno Unito*, che riguarda la regolamentazione delle elezioni dei membri del Parlamento europeo. Il Regno Unito (parte convenuta del ricorso) aveva violato le norme del Trattato riguardanti l'estensione dell'elettorato attivo ai cittadini di *"territori dipendenti"*[131] (come quelli residenti a Gibilterra). La sig.ra Denise Matthews, cittadina britannica residente a Gibilterra, dopo essersi vista respingere la domanda di iscrizione nelle liste elettorali per le 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 la violazione dell'art. 14 della CEDU sul divieto di

[130] Corte EDU, 12 novembre 2008, *Demir e Baykara c. Turkey,* ricorso n. 34503/97.

[131] Corte EDU (GC), 18 febbraio 1999, ricorso n. 24833/94*, Matthews c. Regno Unito*.

discriminazione. La Commissione, allora, aveva respinto il ricorso e lo aveva trasmesso alla Corte EDU che, a sua volta, sottoponeva la questione alla Grande Camera. Di tutta risposta, la Corte europea ha sottolineato che l'allegato all'Atto sulle elezioni dirette del Parlamento europeo non era un atto adottato dalla CE per mezzo dei suoi organi, ma un accordo di natura internazionale, liberamente contratto dallo Stato convenuto. Quindi, la Grande Camera aveva deciso di estendere la responsabilità *ratione materiae* al Regno Unito per le eventuali lesioni del diritto a libere elezioni prodotte dai suddetti strumenti internazionali[132]. In questo modo, la Corte EDU estendeva formalmente il proprio sindacato sul diritto primario dell'Unione e attribuiva agli Stati membri la responsabilità diretta per violazioni della CEDU eventualmente riscontrate. È fondamentale, però, sottolineare che il *paradigma Matthews* non potrebbe trovare applicazione valida in relazione alla Carta di Nizza perché, pur avendo lo stesso valore giuridico dei Trattati, non è stata adottata sotto forma di accordo internazionale.

Per comprendere appieno questa situazione, è necessario indietreggiare fino alla sentenza *M&Co*, quando è stato delineato quel principio precisato, solo in seguito, nella sentenza *Bosphorus*: il principio di protezione equivalente. Nel caso *M&Co c. the Federal Republic of Germany*, il ricorrente lamentava la violazione del diritto all'equo processo in un giudizio svoltosi dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee e contestava il fatto che la Germania avesse concesso *l'exequatur* alla sentenza dei giudici di Lussemburgo senza alcun controllo dello svolgimento del processo. Investita del ricorso, la Commissione Edu aveva affermato di non essere competente a sindacare un tale procedimento, ma aveva comunque sottolineato che tutti gli Stati membri sono responsabili – ex art. 1 della CEDU – di tutti gli atti ed omissioni dei loro organi nazionali che presumibilmente violino la Convenzione, anche se essi rispondano alla necessità di adempiere ad un obbligo internazionale[133]. La CEDU non vieta, infatti, alle Alte Parti contraenti di trasferire poteri ad organizzazioni internazionali, ma a patto che i diritti fondamentali ricevano – in tale organizzazione – una protezione equivalente. In altri termini, se uno Stato contraente della CEDU dovesse concludere un altro accordo

---

[132] E. CANNIZZARO, *Sulla responsabilità internazionale per condotte di Stati membri dell'Unione europea: in margine al caso Bosphorus*, in *Riv. Dir. Int.*, 2005, pp. 762 e ss.

[133] Corte EDU (GC), 9 febbraio 1990, ricorso n. 13258/87*, M. & Co. c. the Federal Republic of Germany*.

internazionale che lo ponga in condizione di non poter rispettare la Convenzione, sarebbe ritenuto responsabile per le eventuali restrizioni dei diritti umani in essa garantiti.

Dunque, la *protezione equivalente* è quel principio che implica che, se uno Stato rispetta i diritti umani in conformità con una convenzione o sistema normativo, allora si presume che tali diritti siano garantiti anche in base ad un altro sistema normativo o convenzione[134]. È un concetto complesso ma anche estremamente importante, perché permette di coordinare diverse fonti di diritto internazionale e di assicurare una tutela uniforme dei diritti umani. È stata elaborata dalla Corte costituzionale tedesca, nella sentenza *Solange II*, e fatta propria prima dalla Commissione europea dei diritti dell'uomo e, solo dopo, dalla Corte EDU, che l'ha descritta in maniera più dettagliata nel caso *Bosphorus*. È proprio con l'elaborazione della teoria della tutela equivalente che è stato aperto un nuovo scenario nel rapporto complesso e delicato tra le due Corti. In tale contesto, la Corte europea ha ulteriormente chiarito i rapporti esistenti tra la CEDU e gli strumenti giuridici dell'Unione[135].

Con la sentenza *Bosphorus Hava Jollari Turizm ve Ticaret c. Irlanda*, del 30 giugno 2005, la Corte di Strasburgo è tornata a pronunciarsi sullo spinoso tema della sindacabilità delle norme comunitarie alla luce dei principi sanciti dalla Convenzione. In questo caso, l'omonima compagnia aerea turca aveva portato dinanzi alla Corte EDU un ricorso contro l'Irlanda per violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU, perché si era vista sequestrare dal Ministero dei trasporti irlandese un proprio aeromobile noleggiato dalla compagnia di bandiera della ex-Jugoslavia, mentre era sottoposto ad operazioni di manutenzione all'aeroporto di Dublino. Il sequestro era stato eseguito dalle autorità in forza del disposto dell'art. 8 del Regolamento n. 990/93, a sua volta attuativo delle precedenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite[136]. Nella pronuncia della Grande Camera, allora, è emerso che nel caso specifico non vi era alcuna

---

[134] A. CIAMPI e M. STELLA, *Principio della protezione equivalente fra UE e CEDU e mutuo riconoscimento delle decisioni tra Stati membri: la sentenza della Corte EDU nel caso Avotins c. Lettonia*, Osservatorio sulle Fonti, 2017, pp. 1-18.

[135] M. MARCHEGIANI, *Le principe de la protection équivalente dans l'articulation des rapports entre ordre juridique des NU et CEDH après l'arrêt Al-Dulimi*, in Questions of International Law, 2014, n. 6, pp. 3-14.

[136] Corte EDU (GC), 30 giugno 2005, ricorso n. 45036/98, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*.

illegittimità nelle azioni compiute dal governo irlandese, perché aveva semplicemente adempiuto agli obblighi derivanti dalla sua partecipazione all'Unione europea. Da questa decisione, dunque, emerge chiaramente che se un'Organizzazione internazionale fornisce una protezione paragonabile, lo Stato membro convenuto non è ritenuto responsabile per eventuali violazioni della CEDU, specialmente se agisce in ottemperanza agli obblighi derivanti dalla sua appartenenza all'altra Organizzazione, senza una propria autonomia. Per *equivalent*, infatti, la Corte ha precisato che si intende *comparable*, non *identical,* e che la presunzione di conformità che ne consegue è suscettibile di prova contraria alla luce di ogni rilevante cambiamento del sistema di protezione dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario[140].

È come se venisse stabilito un punto fermo nei rapporti tra la CEDU e il diritto dell'Unione, una soluzione *«del tutto in linea»*[137] con l'andamento del processo di integrazione europea, caratterizzato da assetti intimamente dinamici, aperti al mutamento e ad aggiustamenti progressivi. Tanto che la Corte di Strasburgo ha ritenuto che la tutela dei diritti fondamentali offerta dal sistema comunitario può considerarsi equivalente a quella garantita dal sistema CEDU. Questo significa che, da questo momento in poi, se l'Unione avesse agito in contrasto con i principi della CEDU, anche attraverso il suo diritto derivato, la Corte EDU avrebbe avuto la facoltà di esaminare la questione e pronunciarsi al riguardo (pur non essendo formalmente assoggettata al suo controllo). Allo stesso modo, gli Stati membri non avrebbero potuto invocare la cessione di sovranità all'UE come scusa per violare i diritti umani garantiti dalla CEDU, se la Corte europea avesse confutato la presunta protezione comparabile[138].

È solo con il successivo caso *Michaud, però,* che il paradigma viene completato, affinando il concetto di responsabilità internazionale degli Stati membri dell'UE[139]. Con questo caso, infatti, la Corte EDU chiarisce che l'operatività del principio della protezione equivalente è subordinata a due condizioni: l'assenza di qualunque margine di

---

[137] A. SCHILLACI, *La cooperazione nelle relazioni tra Corte di giustizia dell'Unione europea e Corte Europea dei diritti dell'uomo*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC), RIVISTA N°: 4/2012, 2012, p. 7.

[138] M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020, pp. 160-199.

[139] Corte EDU (GC), 6 dicembre 2012, ricorso n. 12323/11, *Michaud c. Francia.*

discrezionalità per lo Stato membro nell'adempimento dell'obbligo che deriva dal diritto UE (condizione che tipicamente sussiste nel caso dei regolamenti e manca invece rispetto alle direttive o ad altri strumenti come le decisioni); il ricorso in via pregiudiziale alla Corte di giustizia. Infatti, affinché la Corte europea possa applicare il principio della protezione equivalente e presumere, senza valutare specificamente il merito, che una normativa di attuazione del diritto dell'UE sia conforme alla CEDU, è fondamentale che al ricorrente sia stato garantito l'accesso alla giurisdizione della Corte di Lussemburgo.

3.1.1 Applicazione e non applicazione del principio di protezione equivalente: i casi *Povse* e *M.S.S. c. Belgio e Grecia*

Il principio di protezione equivalente svolge un ruolo significativo nell'armonizzazione tra il diritto dell'Unione europea e la CEDU. Si tratta di uno strumento importante, ma presenta molteplici sfide significative nella sua attuazione pratica. Due casi emblematici di applicazione e non applicazione di tale paradigma sono sicuramente i casi *Povse* e *M.S.S. c. Belgio e Grecia.*

A tal proposito, la sentenza *Povse c. Austria* del 18 giugno 2013, riveste particolare rilevanza sotto due distinti profili. Innanzitutto, la Corte EDU, operando un vero e proprio revirement giurisprudenziale in tema di sottrazione di minori, introduce alcune novità importanti sul piano dei rapporti con la Corte di giustizia; in secondo luogo, essa sembra apportare significativi cambiamenti anche in merito alla valutazione dei delicati interessi dei minori. In questo caso, i protagonisti sono la signora austriaca Povse e il marito, un cittadino italiano, che subito dopo la nascita della figlia avevano deciso di separarsi. A seguito della separazione, la donna decideva di rientrare in Austria e di portare la bambina con sé, senza il consenso del partner. Allora, lui si rivolgeva al Tribunale dei minori di Venezia – che prescriveva l'immediato ritorno della minore in Italia – mentre lei al Tribunale di Judenburg, il tribunale austriaco competente per territorio – che adottava un provvedimento provvisorio di affidamento della minore alla madre, respingendo la domanda di esecuzione della decisione adottata dal Tribunale italiano. Non riuscendo a trovare nessun tipo di accordo, il caso giungeva fino alla Corte Suprema austriaca, la quale, a sua volta, proponeva domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia

sull'interpretazione del Regolamento Bruxelles II. A seguito della pronuncia dei giudici di Lussemburgo a favore del cittadino italiano, la Corte suprema austriaca provvedeva ad eseguire la decisione del giudice italiano e ad assicurare il rientro della figlia in Italia[140]. La signora Povse, di conseguenza, adiva la Corte EDU, lamentando la violazione dell'art. 8 CEDU (diritto alla vita familiare). Lei, infatti, non avrebbe potuto seguire la figlia in Italia, temendo di poter essere sottoposta ad un processo per sottrazione di minore. E la figlia, raggiunti ormai i sette anni d'età e parlando solamente la lingua tedesca, non intratteneva alcun rapporto con il padre da circa quattro anni. Per le suddette ragioni, le ricorrenti affermavano che la mancata valutazione in concreto da parte dei giudici austriaci dell'impatto che un eventuale trasferimento in Italia avrebbe comportato, costituiva violazione del loro diritto alla vita familiare. La Corte EDU, invece, ritenendo pienamente applicabile il *paradigma Bosphorus-Michaud*, decideva di dichiarare il ricorso irricevibile per manifesta infondatezza, non procedendo quindi all'analisi del merito. Si limitava ad affermare che, pur essendo evidente che le decisioni dei giudici austriaci avessero violato il suo "*right to family life*"[141], queste perseguissero uno scopo assolutamente legittimo. Si è trattata di una situazione in cui, ancora una volta, la Corte di Strasburgo mostrava di non voler abbandonare il suo precedente orientamento e torna ad applicare principio di protezione equivalente. Una decisione del tutto conforme alla volontà di ricercare soluzioni di compromesso con il diritto dell'Unione[142].

Nel contesto di non applicazione del principio di protezione equivalente, invece, la prima sentenza rilevante ai fini dell'analisi è la sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, del 21 gennaio 2011, relativa al meccanismo di trasferimento di richiedenti protezione internazionale previsto dal sistema comune europeo di asilo. Il caso riguarda un cittadino afgano fuggito da Kabul nel 2008 ed entrato nell'Unione europea dalla Grecia. All'inizio del 2009 il signor M.S.S. arrivava in Belgio e presentava la sua domanda di asilo alla quale, ai sensi del regolamento Dublino II, le autorità belghe rispondono con un ordine di trasferimento verso la Grecia (paese del primo ingresso). Al suo arrivo, il ricorrente viene

---

[140] V. LORUBBIO, *Il caso Povse c. Austria: sottrazione internazionale di minori al vaglio delle Corti europee*, Il Mulino – Rivisteweb, Quaderni costituzionali (ISSN 0392-6664), 2013, pp. 1018-1020.

[141] Corte EDU (GC), 18 giugno 2013, ricorso n. 3890/11, *Povse c. Austria.*

[142] M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020, pp. 160-199.

detenuto presso un centro per richiedenti asilo di Atene e, in seguito al suo rilascio, è costretto a vivere per strada, completamente privo di assistenza da parte delle autorità locali. Il ricorrente, dunque, nel giugno 2009, aveva sostenuto dinanzi alla Corte EDU che il respingimento verso la Grecia disposto dalle autorità belghe era da considerarsi inammissibile, per via delle condizioni inumane e degradanti in cui era stato costretto a vivere in Grecia (violazione degli articoli 2 e 3 della CEDU). Il Belgio, allora, giustificava tale trasferimento sulla base di quanto disposto dall'art. 3 par. 1 dell'ormai abrogato regolamento Dublino II[143]. La Grande Camera della Corte EDU, allora, in tutta franchezza, ha escluso la possibilità da parte del Belgio di applicare il criterio della protezione equivalente, ritenendo che questo atto di diritto dell'Unione lasciasse comunque margine allo Stato membro sufficiente per permettergli anche di agire nel rispetto degli obblighi convenzionali. La Corte, dunque, riteneva che nella situazione in esame ci fosse una violazione dell'art. 3 nella misura in cui le autorità belghe, ben consapevoli delle carenze del sistema greco in materia di richiedenti asilo, hanno proceduto comunque all'espulsione del signor M.S.S. Il Belgio avrebbe dovuto adottare misure di scrutinio più penetranti al fine di verificare l'effettiva applicazione delle garanzie e degli *standard* di protezione per i richiedenti asilo garantiti in Grecia. Di conseguenza, doveva ritenersi pienamente responsabile per la violazione della CEDU[144]. La decisione della Grande Camera appare particolarmente importante, perché mette in questione gli automatismi del Regolamento Dublino II e l'assunzione sul quale esso si basa, ossia che la normativa a tutela dei diritti dei richiedenti asilo sia applicata e rispettata da tutti gli Stati membri allo stesso modo. La Corte di Strasburgo ha infatti stabilito che gli Stati non possono semplicemente trincerarsi dietro un'automatica e *"cieca"* attuazione dello stesso, dando per scontato che tutti i paesi membri UE siano *"safe countries"*[143], ma devono invece assicurare che lo Stato membro verso il quale si voglia trasferire un richiedente asilo garantisca le adeguate condizioni di accoglienza. Riguardo, poi, al mancato riconoscimento del principio di protezione equivalente, ci si trova proprio nella situazione precedentemente citata, quando la Corte di Strasburgo ha espressamente

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

[144] P. GRAGI, *The Shortcomings of Dublin II: Strasbourg's M.S.S. Judgment and its Implications for the European Union's Legal Order*, in *European Yearbook of Human Rights*, 2012, p. 123.

sottolineato la necessità di dover valutare "*case by case*"[145] detta presunzione. L'interesse alla cooperazione europea, infatti, seppur fondamentale non può prevalere a discapito della tutela dei diritti umani[146].

4. Gli effetti a lungo termine del parere 2/13 nel legame tra l'Unione europea e la CEDU

Il Parere 2/13 ha posto fortemente al centro del dibattito politico-istituzionale e dottrinale il tema (del futuro) delle relazioni tra l'Unione europea e la CEDU. Il secondo *no* della Corte di giustizia, infatti, ha segnato una pesante battuta di arresto nel processo condotto fino a quel momento. Come è stato ampiamente analizzato, essa non si è limitata ad evidenziare aspetti del Progetto da migliorare o da riscrivere, ma ha contestato ogni singolo punto, rendendo davvero difficile immaginare come delle modifiche potessero portare ad un giudizio positivo.

In mancanza di una *«adesione formale»*[147], la CEDU rimane, ovviamente, una fonte esterna al diritto dell'Unione. I due ordinamenti, pertanto, sono ancora formalmente separati ed indipendenti anche se non si è mai parlato, in termini assoluti e certi, di incomunicabilità. È pur vero, però, che il parere 2/13 ha sicuramente avuto un ruolo decisivo nel ridefinire i confini tra le competenze della CGUE e della Corte EDU, ponendosi come obiettivo quello di consolidare il primato del diritto dell'Unione.

La peculiarità della nuova relazione tra Unione e CEDU risiede nella constatazione che le norme convenzionali hanno progressivamente assunto rilevanza per l'ordinamento comunitario al di fuori di meccanismi di recezione in senso classico, rimanendo

---

[145] Corte EDU (GC), 30 giugno 2005, ricorso n. 45036/98, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*. Punto 156.

[146] C. ECKES, *Does the European Court of Human Rights provide protection from the European Community? The case of Bosphorus Airways*, in *European Public Law*, 2007, vol. 13, n. 1, pp. 47-67.

[147] M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020.

nell'ultimo decennio un riferimento principale per la Corte di giustizia[148]. D'altro canto, anche il diritto dell'UE – ed in particolare la Carta dei diritti fondamentali – sono stati considerati con crescente intensità dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, a partire dal 2014. La Corte EDU ha dimostrato di saper riconoscere l'importanza del processo di integrazione europea per la costruzione di un equilibrio, instaurando un rapporto di coesistenza volto comunque a preservare le specificità dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Il più volte citato *paradigma Bosphorus*, non a caso, è stato sviluppato dalla Corte EDU proprio nella consapevolezza dell'importanza irrinunciabile della cooperazione internazionale. Se questa può essere la via per superare la crisi determinata dal parere 2/13, la stabilizzazione nel lungo periodo dei rapporti tra Unione europea e CEDU attraverso il nuovo Progetto di Adesione è sicuramente realizzabile. Ma, affinché si raggiunga tale obiettivo, è fondamentale un adeguato bilanciamento tra l'autonomia della Corte di giustizia e la tutela dei diritti umani.

Il punto centrale della questione, infatti, troppo poco tenuto in considerazione durante i negoziati del 2010, è stato il ruolo determinante della Corte di giustizia come interprete privilegiato del diritto dell'Unione, sin dall'inizio del processo di integrazione. Un accordo internazionale, per essere siglato dall'Unione europea, non può modificare in senso restrittivo le competenze che i Trattati hanno attribuito alle sue istituzioni, né conferirne loro nuove, tali da arrivare a snaturarne le funzioni. O meglio, nella prassi recente si è assistito al conferimento di compiti ulteriori alle istituzioni dell'UE, rispetto a quelli previsti dal diritto dell'Unione – per mezzo di accordi internazionali conclusi tra Stati membri. Tuttavia, si è ricavata l'impressione che questo criterio sia stato e sia tutt'ora applicato con rigore differente a seconda che vengano in rilievo le attribuzioni della Corte di giustizia o di altre istituzioni[149]. Si tratta, infatti, di tutti rilievi critici che la Corte ha mosso rispetto al mantenimento della propria autonomia interpretativa, avanzati

[148] A. SCHILLACI, *La cooperazione nelle relazioni tra Corte di giustizia dell'Unione europea e Corte Europea dei diritti dell'uomo*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC), RIVISTA N°: 4/2012, 2012, pp. 1-13.

[149] A. MIGLIO, *Autonomia dell'ordinamento dell'Unione europea e risoluzione delle controversie in materia di investimenti*, Ledizioni - Innovative Publishing, 2017, pp. 301-333.

anche in altri pareri relativi alla conclusione di accordi internazionali[150]. È così che, anche nel redigere il parere 2/13, la Corte ha deciso di concentrarsi sul mantenimento delle proprie competenze, sia pur per mera gelosia delle stesse, ma soprattutto per mantenere *autonomo* l'ordinamento giuridico dell'Unione. È sulla base di questa visione che si è portati a pensare che il primo tentativo di adesione sia stato condotto troppo presto, senza una chiara comprensione del rinnovato quadro costituzionale dell'Unione e del funzionamento dello stesso[151].

Quello che è risultato particolarmente evidente dal parere 2/13 è il fatto che l'adesione richiesta dai Trattati alle condizioni poste dai Trattati medesimi non sia in concreto possibile[152]. È stato proprio il parere negativo, però, a mettere in luce per la prima volta e con così estrema chiarezza, le reali conseguenze che tale adesione può comportare: i due sistemi sono molto diversi ed è veramente difficile riuscire a realizzare un adattamento reciproco lasciando intatte tutte le caratteristiche da entrambe le parti. Il problema è che plasmare i nuovi negoziati sulla base di quanto statuito nei sette punti dalla CGUE produrrebbe lo svuotamento del controllo esterno della Corte EDU. Le nuove trattative dovrebbero, semmai, essere indirizzate a trovare una terza via tra il progetto bocciato dalla Corte ed il parere della stessa, così da raggiungere un accordo completo e ragionevolmente condivisibile da tutti i contraenti. Si tratta, allora, di capire quali strumenti utilizzare per superare gli ostacoli lamentati dalla Corte.

Dal nuovo progetto iniziato nel 2020, dunque, appare evidente lo sforzo di rispondere adeguatamente alle non semplici obiezioni mosse nel 2014. Sebbene questo costituisca *«solo»* un nuovo primo passo che lascia da definire ancora molteplici questioni, sembra potersi affermare che il cammino verso l'adesione formale dell'Unione alla CEDU sia ricominciato con il piede *«giusto»*[153].

---

[150] S. VEZZANI, *L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Riflessioni all'indomani del parere 2/13 della Corte di giustizia*, in Rivista di Diritto internazionale, 2016, pp. 68-116

[151] M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020, pp. 321 e ss.

[152] M.E. GENNUSA, *Difesa di posizioni nel parere della Corte di giustizia sull'adesione dell'Unione alla CEDU?* Il Mulino – Rivisteweb, Fascicolo 1, marzo 2015, pp. 189-192.

[153] M. PARODI, *Per un'adesione alla CEDU a misura di Unione europea: il "nuovo" progetto di accordo e le questioni ancora irrisolte (2/2023)*, Fonti dell'Unione europea, 2023. Disponibile presso:

Capitolo Terzo

Verso un nuovo accordo di adesione

1. Contesto storico e giuridico dal 2020 alle elezioni europee del 2024

Come ampliamente analizzato, sin dall'inizio l'Unione europea ha attribuito grande importanza alla protezione dei diritti umani come fondamento dei suoi valori e principi, mirando a curare ed integrare sempre di più questo aspetto in tutte le sue politiche e i suoi programmi. All'interno dell'UE ci sono due principali linee politiche di azione: la prima è la tutela dei diritti umani fondamentali dei suoi cittadini, garantita dalla più volte citata Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; la seconda è la promozione dei diritti umani in tutto il mondo. Nelle sue relazioni esterne, infatti, l'UE è perennemente impegnata a sostenere la democrazia e i diritti umani, in accordo con i suoi principi fondatori, nonché lo Stato di diritto, e conduce dialoghi e consultazioni dedicati specificamente a tali scopi con circa 60 paesi[154]. Per esempio, gli accordi commerciali bilaterali e i vari accordi di associazione e cooperazione con i paesi terzi o con le organizzazioni regionali prevedono una clausola sui diritti umani che stabilisce come *"elemento essenziale"* il loro rispetto. Generalmente, queste strategie adottate per ogni Paese seguono un approccio dal basso verso l'alto, volto ad integrare gli orientamenti e le priorità dell'Unione in materia di tutela di diritti umani e della democrazia in un unico documento politico coerente. Sono adattate a ciascun Paese e fissano obiettivi per un periodo di tre anni[155]. L'UE, inoltre, promuove i diritti umani anche grazie alla sua partecipazione ad organismi multilaterali come la Terza Commissione dell'Assemblea

---

https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-rubriche/archivio-rubriche-2023/569-fonti-dell-unione-europea/4484-osf-2-2023-ue.

[154] UNIONE EUROPEA, *Promozione e tutela dei diritti umani*. Disponibile presso: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/human-rights-and-democracy_it.

[155] PARLAMENTO EUROPEO, Note tematiche sull'Unione europea, *Diritti umani*. Disponibile presso: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/165/diritti-umani.

generale delle Nazioni Unite, il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite e l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE).

Eppure, secondo il più recente resoconto a disposizione, il *Fundamental Rights Report 2023*[156] dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), l'anno 2022 è stato caratterizzato sia da progressi che da battute d'arresto in termini di tutela dei diritti fondamentali, che vale la pena approfondire. Sicuramente, la guerra in Ucraina ha causato un enorme sfollamento interno ed esterno della popolazione, con quasi otto milioni di persone in fuga arrivate in Europa. Di conseguenza, l'Unione si è trovata ad affrontare una situazione senza precedenti, offrendo protezione temporanea a quasi quattro milioni di persone e innescando un'enorme ondata di sostegno e solidarietà da parte di governi, autorità locali e della società nel suo complesso. È stata attivata la direttiva sulla protezione temporanea per la prima volta dalla sua adozione nel 2001. La stessa FRA ha avviato una serie di attività per individuare le sfide e proporre soluzioni per tutti gli aspetti contemplati da tale direttiva e dalle leggi dell'UE sulla tratta di esseri umani, sui reati generati dall'odio e sui diritti delle vittime, tutte applicabili ai beneficiari della protezione temporanea. Allo stesso tempo, però, la crescita della mobilità a livello mondiale, specialmente dopo la pandemia di COVID-19, ha comportato un aumento degli attraversamenti irregolari verso l'Unione europea. Sono state registrate violazioni gravi e persistenti dei diritti umani in molteplici punti situati lungo le frontiere esterne, perché per i rifugiati diversi da quelli in fuga dall'Ucraina le vie legali per raggiungere la sicurezza nell'UE sono rimaste limitate.

Andando avanti nel Report, si legge ai punti 3 e 4 che, sorprendentemente, nell'UE ancora persiste *"la discriminazione per una serie di motivi"*[157]. Il quadro giuridico sui reati

---

[156] Il *Fundamental Rights Report 2023* dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali fa il punto della situazione sui principali sviluppi in materia, individuando i risultati ottenuti e i settori che destano ancora preoccupazione. Nel Report del 2023, l'attenzione si concentra sulle implicazioni della guerra in Ucraina per i diritti fondamentali dell'UE. I restanti capitoli riguardano la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; l'uguaglianza e la non discriminazione; il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza a essi associata; l'integrazione dei Rom; l'asilo e la migrazione; la società dell'informazione, la privacy e la protezione dei dati; i diritti dei minori; l'accesso alla giustizia e gli sviluppi nell'attuazione della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità. Disponibile presso: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2023-fundamental-rights-report-2023-opinions_it_1.pdf.

[157] FRA, *Fundamental Rights Report 2023,* p. 7.

generati dall'odio e sull'incitamento all'odio non fornisce ancora una protezione sufficiente per le persone lesbiche, gay, bisessuali, transgender e intersessuali (LGBTI). La Commissione europea ha proposto una legislazione volta a rafforzare il mandato e l'indipendenza degli organismi per la parità, ma solo quest'anno si sono registrati rinnovati tentativi di interrompere la situazione di stallo che dal 2008 ha impedito l'adozione della direttiva sulla parità di trattamento. Dal 2020, poi, sono rimaste ampiamente diffuse anche la discriminazione fondata sull'origine razziale o etnica, i crimini motivati da pregiudizi e i discorsi razzisti. Persino il numero di minori a rischio di povertà e di esclusione sociale ha continuato ad aumentare. L'elevato costo dell'energia e l'aumento dell'inflazione hanno imposto ulteriori oneri alle famiglie e gli Stati membri, nonostante gli sforzi, hanno avuto difficoltà a coprire i bisogni primari. Come nota positiva, però, si è registrato un certo miglioramento nell'ambito dei diritti delle vittime, in particolare per quanto riguarda la protezione delle vittime con esigenze specifiche e per le donne vittime della violenza di genere, sia a livello dell'UE sia a livello nazionale. È del 18 gennaio 2023, poi, la Risoluzione del Parlamento europeo sui diritti umani e la democrazia nel mondo e sulla politica dell'Unione europea in materia, nelle cui righe si scorge la volontà del legislatore europeo di sottolineare nuovamente l'universalità e l'inalienabilità dei diritti umani nonché la dignità intrinseca di ciascun essere umano[158].

Rimangono, tuttavia, anche gravi preoccupazioni in merito allo Stato di diritto e all'indipendenza della magistratura in alcuni Stati membri. Recentemente, proprio il 24 aprile 2024, il Parlamento europeo ha approvato con ampia maggioranza una risoluzione che denuncia le carenze del sistema giudiziario, i conflitti di interesse e le minacce alla libertà dei media e ai diritti fondamentali in Ungheria, alla luce del noto caso della detenuta Ilaria Salis. Il PE ha adottato (con 399 voti favorevoli, 117 contrari e 28 astensioni) la sua ultima risoluzione – non vincolante – dell'attuale legislatura sulla

[158] C. GAROFALO, *Tutela dei diritti umani e democrazia nel mondo: approvata la Risoluzione EU*, EQUAL, Il Diritto Antidiscriminatorio, Pacini Giuridica, marzo 2023. Disponibile presso: https://www.dirittoantidiscriminatorio.it/tutela-dei-diritti-umani-e-democrazia-nel-mondo-approvata-la-risoluzione-eu/.

valutazione della democrazia in Ungheria[159]. Sono state denunciate *"gravi carenze relative al sistema giudiziario, alla lotta alla corruzione e ai conflitti di interesse, alla libertà dei media, ai diritti fondamentali, al sistema costituzionale ed elettorale, al funzionamento della società civile, alla tutela degli interessi finanziari dell'Ue e al rispetto dei principi del mercato unico"*[160]. I deputati hanno ribadito la necessità di determinare se l'Ungheria abbia commesso violazioni gravi e persistenti dei valori dell'Unione e hanno espresso il timore che il governo ungherese non sarà in grado di adempiere in modo credibile ai suoi doveri in seno alla sua imminente presidenza del Consiglio dell'UE da luglio a dicembre 2024. È un clima particolarmente teso quello che si è respirato nell'ultimo mese, soprattutto in vista delle fondamentali elezioni europee del prossimo giugno, dove milioni di cittadini parteciperanno a plasmare il futuro di questa democrazia.

2. La ripresa dei lavori e il nuovo Progetto di Accordo

È in questo contesto che, il 20 giugno 2020, il gruppo *ad hoc* dei 46+1 si è riunito in un incontro informale per organizzare i lavori del nuovo negoziato volto alla stesura del Progetto di Accordo di adesione alla CEDU. I rilievi mossi dalla Corte di giustizia, benché criticati in dottrina, hanno rappresentato sicuramente il punto di partenza per la ripresa di tali negoziati. La prima riunione formale si è svolta tra 29 settembre e il primo di ottobre 2020, un *meeting* avvenuto a distanza di circa cinque anni dalla pubblicazione del parere 2/13[161]. I negoziati si sono svolti tra l'ottobre 2020 e il marzo 2023, la bozza

---

[159] PARLAMENTO EUROPEO, *Ungheria: minacce allo Stato di diritto e ai diritti fondamentali*. Disponibile presso: https://www.europarl.europa.eu/news/it/agenda/briefing/2023-05-31/3/ungheria-minacce-allo-stato-di-diritto-e-ai-diritti-fondamentali.

[160] PARLAMENTO EUROPEO, *Stato di diritto in Ungheria: il Parlamento condanna la "legge sulla sovranità"*. Disponibile presso: https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20240419IPR20579/stato-di-diritto-in-ungheria-il-parlamento-condanna-la-legge-sulla-sovranita.

[161] M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020, pp. 377-379.

del nuovo Accordo è stata pubblicata il 30 marzo 2023 (2/2023) e, una volta ricevuta il 4 aprile, il CDDH l'ha trasmessa al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.
Lo studio degli strumenti per questo progetto di adesione si è sviluppato in linea di continuità con il primo, tentando di rispondere alle critiche mosse dalla Corte di giustizia anzitutto attraverso la revisione dei meccanismi del convenuto aggiunto e del previo coinvolgimento della CGUE. Non si è trattato, dunque, di doverlo redigere *ex novo,* ma di ripartire da un'attenta revisione di quello predisposto nel 2013. Quello che è emerso dagli incontri è stato uno spirito di forte collaborazione e di una piena consapevolezza del valore di questa adesione nell'ottica di un completamento del sistema di tutela nello spazio giuridico europeo[162]. Marija Pejčinović Burić, Segretaria generale del Consiglio d'Europa che riunisce 46 Stati, e Věra Jourová, Vicepresidente della Commessione europea per i valori e la trasparenza, hanno pubblicato una dichiarazione congiunta con la quale auspicavano la ripresa dei negoziati sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione, sottolineando che:

> *"L'adesione dell'UE alla Convenzione, che costituisce un obbligo legale prescritto dal trattato di Lisbona, rafforzerà ulteriormente la protezione dei diritti umani in Europa, […] La CEDU incarna tutto ciò che difendono il Consiglio d'Europa e l'Unione europea. In questi tempi difficili, la ripresa di tali negoziati cruciali è un segnale forte dell'attaccamento delle nostre due organizzazioni, e dei nostri Stati membri, ai valori fondamentali nei quali crediamo"*[163].

Il risultato a cui si è giunti, però, non è ancora completo dal momento che, su espressa richiesta della Commissione europea, la delicata questione sul settore della PESC sarà prima definita autonomamente dall'Unione e poi condivisa con il gruppo *ad hoc*.

Prima di considerare in modo più dettagliato i rispettivi aspetti, è necessario sottolineare una circostanza fondamentale, che dovrebbe precedere l'intero discorso giuridico riguardante il futuro dell'adesione dell'Unione alla CEDU: la sua

---

[162] G. PONTILLO, *Considerazioni sulla ripresa dei negoziati per l'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, FLADI-FOGLI DI LAVORO per il Diritto Internazionale, 2021, pp. 1-10.

[163] CONSIGLIO D'EUROPA, *Adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: dichiarazione congiunta a nome del Consiglio d'Europa e della Commissione europea*. Disponibile presso: https://www.coe.int/it/web/portal/-/the-eu-s-accession-to-the-european-convention-on-human-rights.

obbligatorietà. Questo carattere non deriva solamente dalla formulazione dell'art. 6, par. 2, TUE – che crea un vero e proprio impegno vincolante per l'UE – ma anche dagli effetti pratici che tale adesione comporterebbe[164]. Le ragioni che hanno spinto gli Stati membri a perseguire questo progetto rimangono valide anche oggi, anzi, sembrano essere diventate ancora più concrete e sostanziali. Il fallimento del 2014 ha riportato in primo piano l'urgenza di risolvere questa questione e di trovare una soluzione che garantisca un quadro giuridico coerente e completo per la protezione dei diritti umani nell'Unione europea. In questo contesto, il nuovo progetto assume un'importanza cruciale, sottolineando l'impegno dell'UE a garantire la tutela dei diritti umani in modo efficace e coerente, sia a livello nazionale che sovranazionale. Il professore di diritti umani Jasper Krommendijk sostiene che *«the accession of the EU not only has concrete legal effects. It is also of political and symbolic value»*[165]. Effettivamente, l'adesione darebbe un forte segnale ai paesi terzi che l'UE stessa è disposta ad accettare un controllo esterno e ad eliminare, in modo definitivo, le accuse di *doppio standard*.

2.1 Superamento dei limiti posti nel parere 2/13: il meccanismo del convenuto aggiunto

Il superamento dei limiti posti nel parere 2/13 ha richiesto un'attenta riflessione sulle questioni sollevate dalla Corte di giustizia e sulle modalità per affrontarle in modo efficace. È stato necessario un approccio prudente e bilanciato, che tenesse conto delle diverse sfide, ma anche delle opportunità che l'adesione può decisamente comportare. Venendo al contenuto del nuovo Progetto, si osserva che l'articolo di apertura, rimasto analogo a quello della precedente versione, stabilisce che l'Unione aderisce alla CEDU e ai Protocolli addizionali 1 e 6[166]. La decisione di aderire esclusivamente ai due Protocolli

---

[164] D. PELLEGRINI, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU oltre il parere 2/13 CGUE*, Federalismi, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, 2016, pp. 1-31.

[165] J. KROMMENDIJK, *EU Accession to the ECHR: Completing the Complete System of EU Remedies?* SSRN, Social Science Research Network, 2023, p. 2.

[166] *"The European Union hereby accedes to the Convention, to the Protocol to the Convention and to Protocol No. 6 to the Convention"*. Art. 1, par. 1 del *CDDH ad hoc Negotiation Group ("46+1") on the*

risiede nella convinzione che, al fine di non alterare gli obblighi già assunti dagli Stati membri dell'UE, fosse necessario limitare la sua adesione ai soli Protocolli già ratificati da tutti questi. La possibilità di sottostare agli altri Protocolli ovviamente non è preclusa, ma potrà avvenire in futuro attraverso la conclusione di appositi strumenti separati[167].

Sin dall'inizio, in questo contesto, è emersa l'importanza di sviluppare un accordo di adesione che rispecchiasse le peculiarità dell'ordinamento giuridico dell'Unione ma che, allo stesso tempo, assicurasse il pieno rispetto dei principi fondamentali sanciti dalla CEDU. La tutela delle caratteristiche specifiche dell'UE, dunque, ha reso necessario come primo nodo quello di ridefinire il meccanismo del convenuto aggiunto (o *co-respondent*), elaborato per colmare le lacune riguardanti la responsabilità per violazione della Convenzione e per affrontare le zone grigie create dall'Unione europea su di sé[168]. È noto, infatti, che per l'organizzazione dei rapporti tra l'UE e i suoi Stati membri, spesso, la prima è responsabile del contenuto di un atto, mentre i secondi lo sono rispetto all'esecuzione. Di conseguenza, durante lo svolgimento di un processo instaurato per presunta violazione dei vincoli previsti dalla CEDU – incluse le decisioni prese ai sensi del TUE o del TFUE – in presenza di determinate condizioni, oltre al convenuto principale, che potrebbe essere uno Stato membro, l'Unione potrà essere invitata dalla Corte EDU o chiedere essa stessa di unirsi al procedimento, e viceversa. Essendo entrambe convenute, quindi, potrebbe verificarsi l'ipotesi di una attribuzione congiunta di responsabilità per violazione della CEDU[169]. Nel precedente Accordo, l'adattamento appena riassunto subordinava l'ingresso del co-convenuto potenziale a una decisione della Corte EDU. Nel parere 2/13, infatti, la Corte di giustizia è intervenuta a contestare questa come una delle più gravi criticità presenti nell'accordo: il fatto che la Corte di

---

Accession of The European Union to the European Convention on Human Rights, Report to the CDDH, 30 marzo 2023. Disponibile presso: https://rm.coe.int/report-to-the-cddh/1680aa9816.

[167] M. PARODI, *Per un'adesione alla CEDU a misura di Unione europea: il "nuovo" progetto di accordo e le questioni ancora irrisolte (2/2023)*, Fonti dell'Unione europea, 2023. Disponibile presso: https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-rubriche/archivio-rubriche-2023/569-fonti-dell-unione-europea/4484-osf-2-2023-ue.

[168] G. PONTILLO, *Considerazioni sulla ripresa dei negoziati per l'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, FLADI-FOGLI DI LAVORO per il Diritto Internazionale, 2021, pp. 1-10.

[169] L. TOMASI, *L'interazione tra Corte EDU e Corte di giustizia e la ripresa dei negoziati per l'adesione dell'UE alla CEDU*, Federalismi, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, 2023, pp. 1-24.

Strasburgo, per la valutazione delle condizioni preliminari per l'applicazione di tale strumento, poteva interferire nel compito di sindacare il riparto di competenze tra Stato membro ed Unione, nonché i criteri di imputabilità degli atti lesivi della Convenzione. Sebbene la nota esplicativa chiarisse che la Corte EDU si sarebbe dovuta limitare ad una valutazione *prima facie* della bontà della richiesta, la Corte di giustizia ha comunque sottolineato che anche questo tipo di accertamento avrebbe determinato un'intromissione indiretta nel riparto delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, non conforme all'autonomia del diritto dell'Unione. Così, per colmare questa criticità, nel nuovo Progetto si sottolinea che la Corte EDU dovrà assicurare l'accesso all'Unione (o allo Stato membro) nel procedimento pendente in base alla presentazione di una valutazione relativa al soddisfacimento dei requisiti per tale partecipazione[170]. Dal momento che l'invito della Corte EDU ad unirsi al procedimento può essere declinato dal co-convenuto potenziale in piena autonomia, risulta ancora più evidente come la partecipazione dell'Unione – ma anche quella degli Stati membri – nei procedimenti di cui non sarà convenuta principale rimarrà pienamente nella sua disponibilità. Quando un ricorso è diretto contro uno o più Stati membri, l'Unione potrà unirsi al procedimento:

> *"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"*[171].

[170] M. PARODI, *Per un'adesione alla CEDU a misura di Unione europea: il "nuovo" progetto di accordo e le questioni ancora irrisolte (2/2023)*, Fonti dell'Unione europea, 2023. Disponibile presso: https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-rubriche/archivio-rubriche-2023/569-fonti-dell-unione-europea/4484-osf-2-2023-ue.

[171] *CDDH ad hoc Negotiation Group ("46+1") on the Accession of The European Union to the European Convention on Human Rights, Report to the CDDH*, 30 marzo 2023. Art. 3, par. 2. Disponibile presso: https://rm.coe.int/report-to-the-cddh/1680aa9816. Il testo è stato riportato in lingua inglese perché non è ancora disponibile la traduzione ufficiale nelle lingue dei singoli paesi membri.

La formula fa riferimento ai casi in cui uno Stato membro si trova a dare attuazione ad una norma di diritto dell'Unione (sia essa di diritto primario o derivato) e, nell'agire, compia un atto o un'omissione che sembra integrare una violazione della CEDU. Dal momento che, in un caso del genere, la violazione della Convenzione potrebbe essere contenuta nella norma di diritto dell'Unione attuata dallo Stato membro convenuto, si è ritenuto opportuno consentire la partecipazione anche dell'Organizzazione. Viceversa, nell'eventualità in cui sia l'Unione ad essere convenuta principale in un ricorso dinanzi alla Corte EDU, uno o più Stati membri potranno unirsi al procedimento[172].
Un aspetto particolare di questo meccanismo, poi, approfondito ampiamente dall'art. 2 del nuovo Progetto, riguarda la posizione degli Stati membri dell'Unione nei confronti della Convenzione e delle riserve da loro avanzate. La Corte di giustizia, infatti, nel parere 2/13 aveva osservato che, in forza del meccanismo del convenuto aggiunto, l'accertamento della responsabilità solidale avrebbe potuto comportare che determinati Stati rispondessero di violazioni di disposizioni convenzionali rispetto a cui avessero formulato riserve. Il progetto di accordo allora chiarisce che le riserve *ex* art. 57 della CEDU, avanzate da una Parte contraente, manterranno il loro effetto anche quando questa sarà co-convenuta in un procedimento dinanzi alla Corte EDU.

2.2 Superamento dei limiti posti nel parere 2/13: il rinvio pregiudiziale

Il parere 2/13 della Corte di giustizia, come ampiamente sviscerato, ha posto importanti ostacoli all'adesione dell'Unione europea alla CEDU. Tuttavia, nel corso del tempo, sono stati sviluppati meccanismi alternativi per cercare di superare questi limiti, a partire dalla suddetta procedura del convenuto aggiunto. Un altro di questi strumenti è sicuramente quello del rinvio pregiudiziale (*preliminary reference* o *prior involvement*), un procedimento giuridico anch'esso creato per realizzare una composizione dei conflitti il più possibile rispettosa delle competenze proprie di ciascuna corte. Il rinvio

[172] M. PARODI, *Per un'adesione alla CEDU a misura di Unione europea: il "nuovo" progetto di accordo e le questioni ancora irrisolte (2/2023)*, Fonti dell'Unione europea, 2023. Disponibile presso: https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-rubriche/archivio-rubriche-2023/569-fonti-dell-unione-europea/4484-osf-2-2023-ue.

pregiudiziale rappresenta la pietra angolare dell'attività della Corte di giustizia e riguarda la sua competenza a pronunciarsi, in seguito a richiesta di un organo giurisdizionale di uno Stato membro, sia sull'interpretazione dei Trattati che sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, al verificarsi di determinate circostanze (art. 267 TFUE).

Questo meccanismo è stato il secondo grande nodo problematico affrontato dalla CGUE nel parere 2/13. I negoziatori del primo Progetto di Accordo, infatti, sempre nell'ambito del meccanismo del co-convenuto, avevano previsto il coinvolgimento della Corte di Lussemburgo con il meccanismo del *preliminary reference* – che doveva essere inteso come un *«privilegio procedurale»*[173] concesso all'Unione – per garantire l'autonomia del diritto comunitario. Il sistema di rinvio pregiudiziale è stato oggetto di ampie critiche nel Parere del 2014, dal momento che avrebbe assegnato alla Corte EDU il potere di interpretare la giurisprudenza dell'Unione, consentendole di esaminare anticipatamente le questioni sulla compatibilità delle disposizioni del diritto dell'UE con la CEDU. Questo sistema è stato giudicato incompleto, poi, anche perché limitato esclusivamente alla validità del diritto dell'UE, escludendo le questioni di natura interpretativa. Nel primo Progetto, infatti, era stato stabilito che l'oggetto del *preliminary reference* da parte della Corte EDU non fosse l'atto, la misura o l'omissione dello Stato membro convenuto che violava la Convenzione, ma la disposizione del diritto comunitario che ne costituiva la base giuridica. La dottrina, di conseguenza, aveva suggerito di affrontare questi profili problematici prevedendo che, nell'ambito della procedura del previo coinvolgimento, fosse compito della Corte di giustizia verificare se ci fossero propri precedenti su una determinata questione, pronunciandosi sull'interpretazione, non solo sulla validità, delle disposizioni di diritto UE[174]. La Corte di giustizia, infatti, nel parere 2/13 ha espressamente richiesto che:

> *"Per ogni causa pendente dinanzi alla Corte EDU, venga trasmessa un'informazione completa e sistematica all'Unione, affinché la componente istituzionale di quest'ultima*

[173] M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020, pp. 389-405.

[174] L. TOMASI, *L'interazione tra Corte EDU e Corte di giustizia e la ripresa dei negoziati per l'adesione dell'UE alla CEDU*, Federalismi, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, 2023, pp. 1-24.

sia messa in condizione di valutare se la Corte si sia già pronunciata sulla questione costituente l'oggetto di tale causa e, in caso negativo, di ottenere l'attivazione di detta procedura"[175].

Dunque, l'ultima versione del Progetto di Accordo (2/2023) prevede che, in tutte quelle controversie in cui verrà chiamata in giudizio l'Unione – in veste di co-convenuta – la Corte di giustizia, qualora non abbia ancora avuto la possibilità di pronunciarsi sulla compatibilità della norma di diritto dell'Unione da cui sarebbe scaturita la violazione della CEDU, avrà a disposizione un tempo sufficiente per pronunciarsi in proposito e, in seguito, per presentare le proprie osservazioni per tutte le parti del procedimento[176]. L'Unione europea garantisce che tale valutazione sia effettuata rapidamente, in modo da non ritardare indebitamente il procedimento dinanzi alla Corte[177]. Senza tale rinvio pregiudiziale, quindi, la Corte di Strasburgo sarebbe tenuta a giudicare la conformità di un atto dell'UE con i diritti umani, senza che la CGUE abbia avuto l'opportunità di pronunciarsi. In questo modo, invece, la Corte di giustizia potrà esprimersi sulla validità e sull'interpretazione della norma di diritto dell'Unione, della misura o dell'omissione che ha costituito la base giuridica della violazione in questione, e la Corte EDU potrà occuparsi del resto. Dai Commenti sulle disposizioni dell'Accordo di adesione si legge, infatti, che la Corte europea rimarrà libera di decidere il ricorso pendente in autonomia, anche discostandosi dal contenuto della sentenza della Corte di giustizia (non essendo giuridicamente vincolata). La CGUE, quindi, non valuterà l'atto o l'omissione denunciati dal ricorrente, ma la relativa base giuridica dell'UE, con la valutazione che deve avvenire prima che la Corte decida sul merito della domanda. Questa procedura, che si ispira al principio di sussidiarietà, si applica solo nei casi in cui l'UE ha lo *status* di *co-respondent*. Perciò, la valutazione circa la necessità di avviare il coinvolgimento preventivo della CGUE, ai sensi dell'art. 3, par. 7 del Nuovo Progetto, sarà svolta in autonomia dall'Unione e dovrà essere considerata *"determinative and authoritative"*, esattamente

---

[175] Corte giust., *parere 2/13,* punto 239, 18 dicembre 2014.

[176] G. PONTILLO, *Considerazioni sulla ripresa dei negoziati per l'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, FLADI-FOGLI DI LAVORO per il Diritto Internazionale, 2021, pp. 1-10.

[177] *CDDH ad hoc Negotiation Group ("46+1") on the Accession of The European Union to the European Convention on Human Rights, Report to the CDDH*, 30 marzo 2023. Art. 3, par. 7. Disponibile presso: https://rm.coe.int/report-to-the-cddh/1680aa9816.

come previsto per la partecipazione della stessa a titolo di co-convenuto[178]. Per quanto possibile, l'UE si impegnerà ad esaminare i presupposti per avviare la procedura di coinvolgimento preventivo contestualmente all'esame di attivazione del meccanismo del convenuto aggiunto. Sebbene questa situazione dovrebbe accadere raramente – solo nel caso in cui il richiedente esaurisca le vie di ricorso interne disponibili presso i tribunali nazionali dello Stato membro convenuto – è corretto osservare che tale procedura costituisce una previsione *ad hoc* per preservare l'autonomia del diritto dell'Unione. Infatti, l'attivazione del rinvio alla Corte di giustizia sarà subordinata esclusivamente alla volontà dell'Unione e, in particolare, sarà compito della Commissione richiederla (rappresentante dell'Unione dinanzi alla Corte EDU)[179]. Ad ogni modo, il previo coinvolgimento della CGUE non sostituisce il controllo della Corte europea sui suoi procedimenti, né influisce sui poteri e sulla giurisdizione della stessa, compreso quello di determinare in via definitiva se vi sia stata una violazione della Convenzione. A questo punto, nel caso si verificasse un'eventuale violazione della CEDU, va precisato che la Corte EDU dovrà sempre dichiarare congiuntamente responsabili sia il convenuto principale che quello secondario, dal momento che l'attribuzione della responsabilità a uno solo di questi sarebbe in contrasto con l'autonomia del diritto dell'Unione.

Per concludere, è possibile affermare, a distanza di circa 10 anni dal parere 2/13, che nonostante entrambi i meccanismi del *co-respondent* e *rinvio pregiudiziale* siano stati oggetto di critiche per le incompatibilità riscontrate con il diritto dell'Unione, in questa nuova stesura del Progetto, si è cercato di trovare un equilibrio in grado di rispettare le competenze della Corte di giustizia e consentire comunque una cooperazione efficace con la Corte europea dei diritti dell'uomo.

---

[178] *Comments on provisions of the Accession Agreement, CDDH ad hoc Negotiation Group ("46+1") on the Accession of The European Union to the European Convention on Human Rights, Report to the CDDH*, 30 marzo 2023. Punti 74-79. Disponibile presso: https://rm.coe.int/report-to-the-cddh/1680aa9816.

[179] M. PARODI, *Per un'adesione alla CEDU a misura di Unione europea: il "nuovo" progetto di accordo e le questioni ancora irrisolte (2/2023)*, Fonti dell'Unione europea, 2023. Disponibile presso: https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-rubriche/archivio-rubriche-2023/569-fonti-dell-unione-europea/4484-osf-2-2023-ue.

2.2.1 Il coordinamento tra il rinvio pregiudiziale, *ex* art. 267 TFUE, e il rinvio interpretativo, Protocollo n. 16 addizionale alla CEDU

Nel contesto del nuovo Progetto di Accordo di adesione dell'UE alla CEDU, un altro degli aspetti cruciali riguarda il coordinamento tra il suddetto meccanismo del rinvio pregiudiziale, previsto all'art. 267 del TFUE, e quello del rinvio interpretativo, contemplato nel Protocollo n. 16 addizionale alla CEDU. Tale Protocollo – diventato pienamente operante, a partire dal primo agosto 2018, nei dieci Stati che lo hanno ratificato[180] – introduce la possibilità per le Corti nazionali degli Stati membri di chiedere alla Corte europea pareri consultivi esclusivamente sull'interpretazione o l'applicazione dei diritti e delle libertà previste dalla CEDU e dai suoi Protocolli addizionali[181]. Si tratta, quindi, di un sistema che ha aggiunto sicuramente un nuovo tassello nel quadro della tutela dei diritti fondamentali nello spazio giuridico europeo[182]. È stato definito dal Presidente Lattanzi come un vero *«salto di qualità»* nel dialogo tra le Corti, ispirato ad un'ottica di ripensamento delle ordinarie modalità di funzionamento della Corte europea. Il meccanismo del Protocollo n. 16 nasce soprattutto da obiettive esigenze interne ed organizzative della Corte di Strasburgo il cui operato, a causa della crescente molteplicità dei ricorsi presentati e dell'inevitabile arretrato formato, ha rischiato di determinare la paradossale violazione del diritto del cittadino alla durata ragionevole del processo (art. 6, par. 1, CEDU)[183]. Risultava fondamentale, poi, anche fronteggiare la profonda insoddisfazione espressa dalle giurisdizioni nazionali, derivanti dai possibili contrasti tra

---

[180] Albania, Armenia, Estonia, Finlandia, Georgia, Lituania, San Marino, Slovenia, Ucraina e Francia.

[181] *"Le più alte giurisdizioni di un'Alta Parte contraente, designate conformemente all'articolo 10, possono presentare alla Corte delle richieste di pareri consultivi su questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione o dai suoi protocolli"*. Art. 1, par. 1 del *Protocollo n. 16 alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali*, 2 ottobre 2013. Disponibile presso: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Protocol_16_ITA.

[182] I. RIVERA, *La protezione dei diritti nella prospettiva del costituzionalismo multilivello: (nuovi) strumenti di dialogo tra Corti*, Federalismi, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo. Sofferenze e insofferenze della giustizia costituzionale, 2020, pp. 1-17.

[183] N. EGERIA, *I Protocolli n. 15 e 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Studi sull'integrazione europea, IX, 2014, pp. 117-145.

le decisioni dei giudici interni e le successive sentenze della Corte europea. Di conseguenza, è stato istituito questo meccanismo del *rinvio interpretativo* che prevede solo alle Alte giurisdizioni[184] – indicate al momento della ratifica da parte dei singoli Stati contraenti – di presentare richiesta di parere alla Corte europea (non vincolante), partecipando ad un dialogo in grado di fornire una risposta immediata a quei giudici che dubitano del corretto significato da attribuire alle norme della Convenzione.

Tuttavia, nel parere 2/13, proprio questo strumento è stato considerato uno dei tanti in grado di pregiudicare l'autonomia e l'efficacia del diritto dell'Unione, in assenza di una precisa disposizione di coordinamento tra detto rinvio interpretativo e il rinvio pregiudiziale *ex* art. 267 TFUE. Diventava necessario, perciò, chiarire l'articolazione dei due strumenti, evitando il rischio che la più alta giurisdizione di uno Stato membro aderente al Protocollo n. 16 attivasse autonomamente il dialogo con la Corte EDU, eludendo l'obbligo di rinvio pregiudiziale alla CGUE. Il coordinamento tra questi due meccanismi, dunque, è essenziale per evitare sovrapposizioni o conflitti di giurisdizione. Effettivamente, laddove i diritti riconosciuti dalla Carta di Nizza corrispondano a quelli previsti e garantiti dalla CEDU (art. 52, par. 3, della CDFUE), il giudice nazionale potrebbe far ricorso allo strumento del parere consultivo per avere l'interpretazione del testo convenzionale e, in via mediata, del diritto dell'Unione europea. Il giudice di Strasburgo, in questo modo, interverrebbe come organo giurisdizionale "esterno" al sistema comunitario, minando l'autonomia del diritto dell'Unione. Il parere negativo reso dalla Corte di giustizia ha determinato, come noto, la necessità di ripensare l'intera struttura del progetto di adesione, ivi inclusi gli strumenti dialogici tra i giudici nazionali e le Corti sovranazionali coinvolte. Il nuovo Progetto di Accordo, dunque, per colmare questa lacuna, stabilisce che se una questione sollevata davanti ad un organo giurisdizionale di uno Stato membro rientra nel campo di applicazione del diritto dell'UE, allora tale organo non sarà considerato come organo giurisdizionale supremo di un'Alta Parte contraente ai fini dell'art. 1, par. 1 del Protocollo n. 16 alla Convenzione[185]. Questo

[184] Gli organi giudiziari di vertice come, ad esempio, la Corte costituzionale, il Consiglio di Stato, la Corte di cassazione e la Corte dei conti dei singoli Stati membri.

[185] *"Where a court or tribunal of a member State of the European Union that has ratified Protocol No. 16 to the Convention, in the context of a case pending before it, encounters a question relating to the interpretation or application of the rights and freedoms defined in the Convention or the Protocols thereto,*

significa che se la questione può essere risolta attraverso il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, non sarà possibile chiedere un parere consultivo alla Corte EDU. Il punto 86 dei Commenti sulle disposizioni dell'Accordo di adesione chiarisce, poi, che l'art. 5 del Protocollo n. 16 mira proprio a conciliare il sistema giudiziario dell'Unione con il meccanismo dei pareri consultivi della CEDU. Tuttavia, è necessario specificare che l'art. 5 non pregiudica in alcun modo la prerogativa delle più alte corti e tribunali designati degli Stati membri di chiedere pareri consultivi alla CEDU su questioni che non rientrano nel campo di applicazione del diritto comunitario.

Si è deciso di utilizzare un approccio drastico, anche quando potevano essere sviluppati meccanismi decisamente meno rigidi. Per esempio, si poteva prevedere l'introduzione di una clausola in virtù della quale le più alte giurisdizioni di ogni Stato membro aderente a Protocollo n. 16 si sarebbero dovute impegnare ad adire la Corte EDU per una questione interpretativa solo dopo aver attivato la procedura del rinvio pregiudiziale di cui all'art. 267[186]. Questo avrebbe consentito una maggiore flessibilità e coordinamento tra le due Corti, ottimizzando l'efficacia del sistema giuridico europeo. Ad ogni modo, l'introduzione dell'art. 5 del nuovo Progetto ha comunque contribuito a risolvere alcuni dei problemi di compatibilità tra i due meccanismi, ma sono necessari ulteriori sforzi per garantirne un'applicazione efficace e armoniosa nel sistema giuridico europeo. In questo modo, infatti, ad adesione avvenuta e in tali circostanze, l'unico strumento a disposizione della giurisdizione nazionale sarà il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Quest'ultima potrà fornire l'interpretazione della CEDU (e dei Protocolli ratificati) in quanto parti del diritto dell'Unione, vincolando sia la giurisdizione rimettente sia tutte le giurisdizioni degli Stati membri.

---

that court or tribunal shall not be considered as a highest court or tribunal of a High Contracting Party for the purposes of Article 1, paragraph 1, of Protocol No. 16 to the Convention if the question falls within the field of application of European Union law". Art. 5, del *CDDH ad hoc Negotiation Group ("46+1") on the Accession of The European Union to the European Convention on Human Rights, Report to the CDDH*, 30 marzo 2023. Disponibile presso: https://rm.coe.int/report-to-the-cddh/1680aa9816.

[186] M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020, pp. 405-418.

2.3 Ulteriori aggiustamenti

Nel percorso verso una completa armonizzazione tra l'Unione europea e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ci sono alcune questioni aggiuntive che richiedono sicuramente una particolare attenzione.

Come ampiamente analizzato, infatti, uno dei principali problemi accertati dalla Corte di giustizia, nel 2014, è stato la mancanza di coordinamento tra l'art. 53 della CEDU e l'art. 53 della Carta di Nizza, suscettibile di pregiudicare l'autonomia e le caratteristiche specifiche del diritto comunitario. Questo problema della sovrapposizione normativa delle due disposizioni è emerso a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, che ha conferito alla Carta il rango primario nella gerarchia delle fonti. Dal momento che l'art. 53 della CEDU riserva alle Parti contraenti la facoltà di prevedere uno *standard* di tutela dei diritti fondamentali più elevato di quello garantito da detta Convenzione, diventava necessario assicurare il coordinamento tra tale norma e l'art. 53 della Carta, *"per evitare di compromettere il livello di tutela previsto dalla Carta medesima, nonché il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione"*[187]. Si tratta di una disposizione che mira, evidentemente, ad impedire che uno Stato contraente e anche membro dell'Unione possa far valere uno *standard* nazionale di tutela dei diritti fondamentali diverso o superiore a quello della Carta, giustificando ciò in nome dell'art. 53 CEDU[188]. Dunque, il nuovo Progetto di Accordo si fa carico di questa obiezione specificando – all'art. 1 par. 9 e al punto 38 dei Commenti sulle disposizioni dell'Accordo – che l'art. 53 CEDU non preclude alle Alte Parti contraenti di applicare congiuntamente uno *standard* comune di protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, purché non sia inferiore a quello prescritto dalla CEDU e dai suoi Protocolli, secondo l'interpretazione della Corte europea. Si osserva, poi, che la Convenzione non impedisce né impone alle Parti contraenti di accordare una protezione più ampia dei diritti e delle libertà garantiti dalla stessa. Questa nuova disposizione di coordinamento, dunque, rappresenta un tentativo di armonizzare gli articoli della CEDU e della Carta di Nizza, garantendo al contempo un livello adeguato di protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

---

[187] Corte giust., *parere 2/13,* punto 189, 18 dicembre 2014.

[188] L. TOMASI, *L'interazione tra Corte EDU e Corte di giustizia e la ripresa dei negoziati per l'adesione dell'UE alla CEDU*, Federalismi, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, 2023, pp. 1-24.

Tuttavia, è necessario valutare attentamente come verrà applicata nella pratica e se sarà in grado di risolvere i conflitti interpretativi tra i due strumenti.

Sempre nel parere 2/13 e nell'ambito del coordinamento tra gli art. 53 della Carta e della Convenzione, la Corte di giustizia aveva considerato, quale ulteriore ostacolo all'adesione, il rispetto di uno dei principi fondamentali su cui è basata l'Unione: la fiducia reciproca tra i suoi Stati membri. Il problema, infatti, sorgeva a partire dai due differenti meccanismi propri di ciascun sistema. Da una parte, la mutua fiducia impone a ciascuno Stato membro di presumere, tranne in circostanze eccezionali, che tutti gli altri Stati membri rispettino il diritto dell'Unione e, in specie, i diritti fondamentali riconosciuti da quest'ultimo. Il sistema della CEDU, dall'altra, prevede come regola generale che ogni parte contraente sia legittimata a verificare ed eventualmente attivarsi nel caso in cui i diritti e le libertà promosse dalla Convenzione non vengano garantiti (*ex* art. 33 CEDU). A seguito dell'adesione, quindi, l'operare di questo strumento avrebbe alterato gli equilibri interni ed esterni del sistema di controllo UE sul rispetto dei diritti fondamentali, esponendo le controversie a mezzi di risoluzione diversi da quelli previsti dai trattati europei e aumentando il rischio di generare conflitti di giurisdizione e di interpretazione[189]. Di conseguenza, nel nuovo Progetto, la sua implementazione è stata sottoposta ad un'attenta riflessione per preservare le funzioni giurisdizionali dell'Unione. All'art.6 si sottolinea, infatti, che:

> *"The accession of the European Union to the Convention shall not affect the application of the principle of mutual trust within the European Union. In this context, the protection of human rights guaranteed by the Convention shall be ensured"*[190].

Questa disposizione, per risolvere il profilo di incompatibilità appena analizzato, prevede dunque che l'adesione non andrà a pregiudicare in alcun modo l'applicazione del principio della fiducia reciproca all'interno dell'Unione. Allo stesso tempo, però, ricorda

---

[189] G. PONTILLO, *Considerazioni sulla ripresa dei negoziati per l'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, FLADI-FOGLI DI LAVORO per il Diritto Internazionale, 2021, pp. 1-10.

[190] *CDDH ad hoc Negotiation Group ("46+1") on the Accession of The European Union to the European Convention on Human Rights, Report to the CDDH*, 30 marzo 2023. Art. 6. Disponibile presso: https://rm.coe.int/report-to-the-cddh/1680aa9816. Il testo è stato riportato in lingua inglese perché non è ancora disponibile la traduzione ufficiale nelle lingue dei singoli paesi membri.

come, anche nei settori in cui tale principio opera, debba comunque essere garantito lo *standard* convenzionale di protezione dei diritti umani. L'articolo è completato dalla Relazione esplicativa che, ai punti 87 e 88, afferma che gli Stati membri sono tenuti a considerare vicendevolmente, salvo circostanze eccezionali, che i diritti fondamentali siano rispettati, ma anche che la fiducia reciproca può essere uno strumento rilevante persino per gli Stati non membri dell'UE, nel contesto degli accordi bilaterali conclusi con la stessa. Da parte sua, infatti, la Corte EDU ha voluto ricordare l'importanza del meccanismo della mutua fiducia nella sua giurisprudenza, a dimostrazione della convergenza sempre più evidente delle due Corti europee. Sono richiamate le sentenze *Aranyosi* e *Căldăraru* della Corte di giustizia, e *Avotinš* e *Biolaru e Moldovan* della Corte EDU, anche se quest'ultima ha comunque affermato che questo meccanismo non deve essere applicato a scapito dei diritti umani[191]. La normativa proposta, infatti, stabilisce una cornice che promuove l'applicazione armoniosa dei principi della CEDU e del diritto dell'UE, mantenendo un giusto equilibrio tra cooperazione e tutela dei diritti.

Il parere 2/13 ha richiesto, infine, una modifica decisamente sostanziosa anche della prima versione del Progetto di Accordo, in riferimento ai ricorsi inter-parte, vale a dire quelli tra l'Unione e gli Stati membri e quelli tra gli Stati membri stessi (*ex* art. 33 CEDU). Inizialmente, un compromesso idoneo per ovviare a questo problema non sembrava raggiungibile. Il primo Progetto, infatti, si limitava a stabilire che la ricevibilità di un ricorso dinanzi alla Corte EDU tra Stati membri, avente come oggetto il diritto comunitario, doveva essere subordinato al previo esaurimento delle vie di ricorso interne, ossia, di un ricorso per infrazione *ex* art. 359 TFUE[192]. Tuttavia, la Corte di giustizia, ferma sulla sua posizione, non ha ammesso alternative in merito a questo punto. Nel parere, infatti, ha stabilito che solo una *"espressa esclusione"*[193] della facoltà degli Stati membri di sottoporre alla Corte EDU qualsiasi controversia relativa all'interpretazione o

---

[191] *Comments on provisions of the Accession Agreement, CDDH ad hoc Negotiation Group ("46+1") on the Accession of The European Union to the European Convention on Human Rights, Report to the CDDH*, 30 marzo 2023. Punti 87-88. Disponibile presso: https://rm.coe.int/report-to-the-cddh/1680aa9816.

[192] M. PARODI, *Per un'adesione alla CEDU a misura di Unione europea: il "nuovo" progetto di accordo e le questioni ancora irrisolte (2/2023)*, Fonti dell'Unione europea, 2023. Disponibile presso: https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-rubriche/archivio-rubriche-2023/569-fonti-dell-unione-europea/4484-osf-2-2023-ue.

[193] Corte giust., *parere 2/13,* punto 213, 18 dicembre 2014.

all'applicazione dei Trattati avrebbe reso compatibile l'accordo di adesione con l'art. 344 TFUE (che dispone una clausola compromissoria completa a favore della stessa CGUE). Il nuovo Progetto di Accordo, allora, all'art. 4 ha provato a soddisfare la richiesta della Corte di giustizia, prevedendo che l'Unione e gli Stati membri non si dovranno avvalere dello strumento del ricorso inter-parte nei casi di interpretazione o applicazione del diritto dell'Unione europea. In questo contesto, infatti, il titolo dell'art. 33 della Convenzione è modificato da *"Inter-State cases"* a *"Inter-Party cases"*, per ricomprendere nella definizione anche l'Unione europea in quanto Organizzazione. L'obiettivo di queste disposizioni è quello di garantire che l'adesione non comprometta gli obblighi degli Stati membri ai sensi del diritto UE[193]. Proprio per questo motivo, a corollario di tale previsione, è stata anche introdotta all'art. 4, par. 4, una clausola di salvaguardia in virtù della quale, se richiesto, la Corte EDU dovrà assicurare all'UE il tempo necessario per stabilire se un ricorso inter-parte dinanzi ad essa riguarda l'interpretazione o l'applicazione del diritto dell'Unione. Né la bozza di accordo, né i Commenti, però, chiariscono chi, in seno all'Unione, dovrà farsi carico di tale valutazione o le conseguenze che tale accertamento potrà produrre sul ricorso pendente dinanzi alla Corte EDU. Ad ogni modo, la disposizione non riguarda le cause tra Alte Parti contraenti che non siano membri dell'UE e si applica solo a quelle controversie che riguardano l'interpretazione o l'applicazione del diritto comunitario[194]. Rimarrebbero, infatti, ammessi i ricorsi tra Stati membri e tra questi e l'Unione inerenti a controversie estranee a tale diritto. Anche questa previsione, dunque, sembra assicurare all'UE di preservare *in toto* la propria autonomia e le prerogative della Corte di giustizia.

Le restanti parti del Progetto riguardano l'elezione di un giudice della Corte EDU per l'UE (art. 7), la partecipazione dell'Unione ai lavori degli organi del Consiglio d'Europa quando adottano decisioni concernenti il sistema di tutela previsto dalla CEDU (art. 8) e la sua partecipazione anche al finanziamento delle spese relative alla Convenzione (art. 9). Questi ultimi profili non sono stati oggetto di critiche nel parere 2/13 e non hanno subito particolari modifiche nella nuova bozza di accordo.

---

[194] *Comments on provisions of the Accession Agreement, CDDH ad hoc Negotiation Group ("46+1") on the Accession of The European Union to the European Convention on Human Rights, Report to the CDDH*, 30 marzo 2023. Punti 80-85. Disponibile presso: https://rm.coe.int/report-to-the-cddh/1680aa9816.

2.4 La questione controversa della PESC

Ciò che la bozza di accordo del marzo 2023 non risolve, però, è l'ultimo profilo problematico individuato dalla Corte di giustizia, ossia l'incompatibilità dell'adesione con le caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione riguardo al controllo giurisdizionale in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC). Tra tutte le questioni sollevate nel parere 2/13, questa è sicuramente la più complessa.

La politica estera e di sicurezza comune – istituita nel 1993 dal TUE e rafforzata con i successivi Trattati – costituisce un elemento essenziale nel diritto dell'Unione europea, mirato a preservare la pace, rafforzare la sicurezza internazionale, promuovere la cooperazione e sviluppare e consolidare la democrazia, lo Stato di diritto, nonché il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali[195]. Si tratta di un settore d'azione intergovernativo nel quale il ruolo del Consiglio europeo è preponderante e quello della Corte di giustizia particolarmente marginale. L'art. 24 TUE, infatti, dopo aver illustrato gli elementi caratterizzanti la PESC e aver descritto le competenze di ciascuna Istituzione, nel secondo comma del primo paragrafo chiarisce che tale politica è soggetta a norme e procedure specifiche, che escludono quasi completamente la competenza della CGUE a pronunciarsi, fatta eccezione per quanto disposto all'art. 275 TFUE[196]. Eppure, ai sensi dell'art. 19 TUE, la CGUE dovrebbe preservare e garantire l'effettività dell'ordinamento dell'Unione, controllando l'operato delle Istituzioni europee, la correttezza del loro processo decisionale e il rispetto del principio di leale collaborazione. Dunque, in questo ambito specifico, si tratta di una restrizione posta alla Corte motivata dalla necessità di tutelare la connotazione sostanzialmente intergovernativa di tali atti. L'attribuzione di questa competenza, non solo avrebbe potuto compromettere l'efficacia degli atti stessi,

[195] PARLAMENTO EUROPEO, *Politica estera: obiettivi, strumenti e risultati conseguiti*. *PESC: sviluppo attraverso i trattati*. Disponibile presso: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/158/politica-estera-obiettivi-strumenti-e-risultaticonseguiti.

[196] L'art. 275 TFUE, ampliando la norma già chiara contenuta nell'art. 24 TUE, riconosce alla Corte (i) la competenza a pronunciarsi sulla corretta applicazione delle procedure e la retta attribuzione delle funzioni delle istituzioni anche nell'attuazione della PESC e (ii) il potere di pronunciarsi sui ricorsi, *ex* art. 263 comma 4 TFUE, aventi ad oggetto il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche.

ma ne avrebbe persino potuto alterare la natura politica, rappresentando un ostacolo allo sviluppo della cooperazione nella PESC tra gli Stati membri dell'Unione[197].

Partendo da questi presupposti, se l'adesione alla CEDU fosse avvenuta attraverso il primo progetto di accordo, la Corte europea sarebbe stata legittimata a pronunciarsi sulla conformità alla CEDU di determinati atti, azioni od omissioni posti in essere nell'ambito della PESC e, in particolare, anche di quelli per i quali la Corte non avrebbe avuto competenza a verificare la loro legittimità in rapporto ai diritti fondamentali. Ovviamente, si sarebbe trattato di un controllo limitato alla tutela dei diritti umani ma questo non avrebbe giustificato, a detta della Corte, una quasi totale assenza di giurisdizione della stessa nel settore della PESC. Infatti, nel parere 2/13 ha affermato che:

> *"La Corte ha già avuto modo di dichiarare che la competenza ad effettuare un controllo giurisdizionale su atti, azioni od omissioni dell'Unione, anche in rapporto ai diritti fondamentali, non può essere attribuita in via esclusiva ad un organo giurisdizionale internazionale che si collochi al di fuori del quadro istituzionale e giurisdizionale dell'Unione"*[198].

Di conseguenza, resta il fatto che tale accordo lede le caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione. Perciò, si è cercata una soluzione condivisa in seno al gruppo dei 46+1 che ha elaborato la nuova bozza di accordo, ma non è stato ancora possibile trovarla. La posizione della Corte si è tradotta in un ostacolo a dir poco insormontabile per l'adesione. La dottrina, per esempio, ha considerato come una delle possibili alternative l'introduzione, nel nuovo Progetto, di una riserva volta ad escludere la PESC dalla giurisdizione della Corte EDU[199]. Si tratta di una soluzione che, verosimilmente, non potrebbe essere inserita perché respinta dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, non rispettando la necessaria condizione di parità tra le Alte Parti contraenti.
L'alternativa, decisamente voluta dalla Corte medesima, sarebbe quella di prevedere una modifica dei Trattati, con il fine di ampliare le competenze della CGUE nell'ambito della

---

[197] O. POLLICINO e G. MUTO, *Corte di giustizia dell'Unione europea e sindacato giurisdizionale: cosa rimane fuori e perché. Il caso degli atti PESC*, in Rivista.eurojus, Fascicolo n. 4, 2023, pp. 89-103.

[198] Corte giust., *parere 2/13,* punto 256, 18 dicembre 2014.

[199] M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020, pp. 405-418.

politica estera e di sicurezza comune, facendo venire meno la sua obiezione[200]. La vera, grande, novità sarebbe quindi costituita dall'estensione alla PESC della competenza pregiudiziale della Corte di giustizia. Si tratta, però, anche in questo caso, di una modifica molto difficile da realizzare, specialmente nel breve-medio periodo per ragioni di natura principalmente politica. Sia con l'uno che con l'altro scenario, dunque, si rischierebbe l'ennesima battuta di arresto del processo di adesione.

Servirebbe, infatti, la valutazione di una soluzione dal carattere intermedio, più morbido, che eviti la subordinazione dell'adesione ad una modifica delle competenze giurisdizionali della Corte in materia di PESC. A tal proposito, potrebbe essere considerata la proposta presentata nel 2016 al Comitato per gli Affari Costituzionali del Parlamento europeo. Invece di sottoporre tutti i ricorsi della PESC alla Corte di giustizia, si potrebbe estendere la sua giurisdizione al solo monitoraggio della conformità delle azioni PESC con i diritti fondamentali. È una soluzione decisamente più semplice e più rapida, perché sarebbe sufficiente aggiungere all'art. 275, secondo comma, una semplice clausola che reciti: *"e di controllare la conformità di tali azioni con i diritti fondamentali"* [201]. Una modifica di questo tipo, oltre a rendere il quadro costituzionale dell'Unione più coerente, lascerebbe sullo stesso piano le Alte Parti contraenti della CEDU e consentirebbe alla Corte di giustizia di essere investita di un rinvio pregiudiziale nel corso di un procedimento attivato dinanzi alla Corte EDU. Questa aggiunta potrebbe avvenire durante la ratifica dell'Accordo di adesione e la sua portata limitata potrebbe potenzialmente garantirne l'accettabilità, superando le obiezioni poste nel parere 2/13. L'Unione, però, non sembra indirizzata in tal senso. Fino ad ora, ha richiesto di poter disporre di ulteriore tempo per poter trattare il problema internamente, dal momento che il CDDH, a cui è stata inviata la bozza di accordo, ha segnalato nel rapporto del 4 aprile 2023 di non poter approvare l'intero pacchetto di strumenti per l'adesione. Ha trasmesso, dunque, un rapporto informativo provvisorio al Comitato dei Ministri del Consiglio

---

[200] F. CHERUBINI, *In merito al parere 2/13 della Corte di giustizia dell'UE: qualche considerazione critica e uno sguardo de jure condendo*, maggio 2015. Associazione italiana dei costituzionalisti, osservatorio costituzionale, pp. 1-28.

[201] J.P. JACQUÉ, *What next after Opinion 2/13 of the Court of Justice on the accession of the EU to the ECHR*, Study for the European Parliament's AFCO Committee, 2016, p.37. Disponibile presso: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556975/IPOL_STU(2016)556975_EN.pdf.

d'Europa, riservandosi l'approvazione definitiva una volta risolta anche la questione relativa alla PESC[202]. La mancanza di una soluzione chiara e completa su questa materia nel nuovo Progetto aumenta esponenzialmente il rischio di un'ulteriore opinione contraria dell'organo giudiziario, sulla falsa riga della prima.

3. Considerazioni generali: quale futuro per l'adesione dell'Unione europea alla CEDU?

Dopo un'analisi dettagliata del nuovo Progetto di Accordo di adesione dell'UE alla CEDU, emergono diverse considerazioni. Come noto, innanzitutto, i diritti umani hanno costantemente rappresentato un elemento fondamentale per lo sviluppo della struttura costituzionale autonoma che caratterizza e dà sostanza all'Unione europea. È stata proprio questa tanto rivendicata autonomia, però, che in maniera paradossale ha portato alle diverse battute di arresto del processo. Nell'impegnativa ricerca di un equilibrio, infatti, il parere 2/13 ha rappresentato una vera e propria *«spina nel fianco»*[203], sicuramente non facile da estrarre. Di conseguenza, il percorso verso il nuovo Accordo è stato caratterizzato da sfide e controversie, evidenziando la complessità di bilanciare l'autonomia dell'Unione con il rispetto dei diritti umani. Dal giugno 2020 al marzo 2023 si sono svolte tredici riunioni negoziali, per un totale di 44 giorni di discussioni, dai quali è emerso un Progetto che sembra farsi adeguatamente carico delle preoccupazioni espresse dalla Corte di giustizia. Le difficoltà tecnico-giuridiche e le delicatezze politiche che il gruppo dei 46+1 ha dovuto affrontare sono state molte, spesso superate anche con il rischio di rallentare o arrestare completamente l'intero processo. Tutti i compromessi raggiunti e le soluzioni finali sono state realizzate preservando il quadro costituzionale dell'Unione europea, definendo un Accordo in grado di conservare le caratteristiche specifiche dell'organizzazione e del diritto di quest'ultima. Si è visto come sono stati

[202] L. TOMASI, *L'interazione tra Corte EDU e Corte di giustizia e la ripresa dei negoziati per l'adesione dell'UE alla CEDU*, Federalismi, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, 2023, pp. 1-24.
[203] M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020, pp. 154.

aggiustati i meccanismi del secondo convenuto e del rinvio pregiudiziale, ma anche come sono state analizzate le censure relative al mancato coordinamento tra l'art. 53 della Carta e l'art. 53 della CEDU, quelle sollevate con riferimento alla violazione del principio di fiducia reciproca tra gli Stati membri e dell'art. 344 TFUE, nonché l'asserita incompatibilità dell'adesione con la procedura prevista dal Protocollo n. 16 alla CEDU. La tutela dell'autonomia e del diritto comunitario, dunque, sono state correttamente utilizzate con lo scopo di rafforzare lo *standard* di tutela dei diritti fondamentali contribuendo, indirettamente, al processo di integrazione europeo stesso. L'unico nodo ancora da sciogliere, come visto, resta quello delle implicazioni dell'adesione in termini di *judicial review* su atti, azioni ed omissioni in materia di politica estera e di sicurezza comune[204]. Per ovviare a tale profilo di incompatibilità, non resterebbe altra via che escludere, nonostante l'adesione, il controllo della Corte di Strasburgo sull'intero settore della PESC, oppure modificare i Trattati nel senso di estendere il controllo della Corte di giustizia ai settori che fino ad ora, in base a precise scelte politiche, sono rimasti esclusi dal suo sindacato. Il futuro dell'adesione dipende dalla capacità dell'Unione di trovare una soluzione soddisfacente, mantenendo l'unità e la coesione tra gli Stati membri, che hanno altresì assolto un ruolo significativo.

Considerate, complessivamente, le difficili questioni ancora da affrontare, la conclusione di questo percorso rimane un traguardo davvero ambizioso. Tuttavia, il riconoscimento del suo ruolo cruciale può indirizzare verso un'adesione che porti effettivamente a benefici per la protezione dell'individuo e al rafforzamento della coerenza e dell'efficacia della tutela multilivello dei diritti fondamentali nello spazio giuridico europeo.

[204] L. TOMASI, *L'interazione tra Corte EDU e Corte di giustizia e la ripresa dei negoziati per l'adesione dell'UE alla CEDU*, Federalismi, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, 2023, pp. 1-24.

Conclusione

Nel corso della trattazione della parabola del lungo e controverso processo di evoluzione dei diritti umani nel sistema europeo, è emerso come la protezione e la promozione di tali diritti ne siano diventate un pilastro fondamentale. Si è passati, infatti, dai i Trattati istitutivi delle Comunità europee che non contenevano alcuna disposizione diretta al riconoscimento o alla protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, alla Carta di Nizza, che oggi ha lo stesso valore del TUE o del TFUE. Si è potuto assistere ad innumerevoli sforzi da parte delle Comunità e, in seguito, dell'Unione per porre l'individuo al centro dell'attenzione, per non parlare dell'incredibile miglioramento del *judicial dialogue* tra la Corte di giustizia e la Corte europea dei diritti dell'uomo. Nel corso degli ultimi dieci anni, i rappresentanti degli Stati europei, delle istituzioni e del Consiglio d'Europa hanno cercato di trovare una soluzione per raggiungere una volta per tutte anche l'obiettivo dell'adesione dell'UE alla CEDU. Eppure, l'analisi prospettata ha mostrato come tale questione sia rimasta tutt'oggi ancora irrisolta, incontrando gli ostacoli apparentemente insormontabili posti dalla Corte di giustizia nel parere 2/13.
Ad ogni modo, l'adesione, i suoi vantaggi e le sue conseguenze sono stati tra i *«temi di discussione preferiti»*[205] degli accademici. Con essa il sistema di tutela dei diritti fondamentali dell'Unione sarebbe finalmente completo. L'adesione, infatti, non rappresenterebbe un traguardo solo simbolico, anzi, comporterebbe effetti giuridici concreti molteplici e non meno rilevanti. Consentirebbe, per prima cosa, di sottoporre gli atti e le condotte di organi, organismi e istituzioni dell'Unione europea ad un pieno ed effettivo scrutinio di conformità alla Convenzione. Chiarirebbe, in maniera definitiva, la complessa situazione in cui si trovano gli Stati contemporaneamente parti di entrambe le Organizzazioni qualora si presentino obblighi contrastanti a cui essi sono costretti ad adempiere[206]. Si creerebbe, poi, un canale di dialogo istituzionalizzato tra Corte di

[205] J. KROMMENDIJK, *EU Accession to the ECHR: Completing the Complete System of EU Remedies?* SSRN, Social Science Research Network, 2023, p. 2.

[206] L. TOMASI, *L'interazione tra Corte EDU e Corte di giustizia e la ripresa dei negoziati per l'adesione dell'UE alla CEDU*, Federalismi, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, 2023, pp. 1-24.

giustizia e Corte EDU, permettendo la fruizione reciproca e il confronto tra le rispettive giurisprudenze, riducendo, per ciascuna, il margine di reinterpretazione. L'adesione potrebbe ridurre al minimo il rischio di impiego della dottrina dei contro-limiti da parte delle Corti – al fine di tutelare i diritti umani nel senso previsto dalle rispettive Carte[207]. La presente analisi, dunque, vuole dimostrare che l'adesione colmerebbe l'attuale lacuna di protezione in due semplici modi. Innanzitutto, consentirebbe di presentare ricorsi contro l'UE e contro i suoi Stati membri quando questi ultimi agiscono secondo le norme di diritto comunitario e non hanno alcun margine di discrezionalità (attualmente protetti dal *paradigma Bosphorus-Michaud*); in secondo luogo, renderebbe decisamente più coerente il rapporto tra i due sistemi giuridici dell'UE e della CEDU, riducendo la probabilità di conflitti tra gli ordinamenti. Su un piano più strettamente politico, infatti, il completamento di questo processo costituirebbe un importante segnale nell'ambito di azione esterna dell'Unione. Sottolineerebbe l'impegno dell'UE non solo a vigilare sul rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati che siano suoi membri o che si candidino ad esserlo, ma tutelerebbe essa stessa i diritti fondamentali, sottoponendo il proprio operato ad un giudice terzo ed imparziale. Sarebbe una prova di coerenza, che darebbe reale significato all'affermazione per cui *«la Convenzione europea dei diritti dell'uomo incarna tutto ciò che difendono il Consiglio d'Europa e l'Unione europea»*[208]. A seguito del parere 2/13 si è a lungo pensato che l'adesione sarebbe stata difficile o addirittura impossibile da raggiungere, ma da marzo 2023 il Progetto è di nuovo sul tavolo e sta diventando una prospettiva sempre più realistica. La sua conclusione costituirebbe, in maniera definitiva, l'epilogo di un lunghissimo dibattito che ha segnato, per decenni, la storia dell'integrazione europea.

---

[207] M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020, pp. 69-74.

[208] CONSIGLIO D'EUROPA, *Adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: dichiarazione congiunta a nome del Consiglio d'Europa e della Commissione europea*. Disponibile presso: https://www.coe.int/it/web/portal/-/the-eu-s-accession-to-the-european-convention-on-human-rights.

Bibliografia

S. ALLEGREZZA, *The interaction between the ECJ and the ECTHR with respect to the protection of procedural safeguards after Lisbon: the accession of the EU to the ECHR*, in K. LIGETI (ed.), *Toward a Prosecutor for the European Union. I*, *A comarative analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2013, pp. 905-944.

I. ANRÒ, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU. L'evoluzione dei sistemi di tutela dei diritti fondamentali in Europa*, 2015. Università degli Studi Di Milano, Centro di Eccellenza Jean Monnet. Giuffrè Editore, pp. 95-175.

R. BARATTA, *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Dir. Un. Eur.*, 2008.

R. BARENTS, *The Autonomy of Community Law*, Kluwer Law International, 2004.

B. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione*, Cedam, Padova, 2012, p. 297 e ss.

N. BOBBIO, *L'età dei diritti*. Torino, Einaudi, 1997.

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 Diritto dell'Unione Europea, 2009, pp. 700-721.

A. CALIGIURI, a c. di. *La tutela dei diritti umani in Europa: tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*. Padova, CEDAM, 2010.

E. CANNIZZARO, *Il diritto internazionale nell'ordinamento giuridico comunitario: il contributo della giurisprudenza*, in *Dir. Un. Eur.*, 2008, pp. 645 e ss.

E. CANNIZZARO, *Sulla responsabilità internazionale per condotte di Stati membri dell'Unione europea: in margine al caso Bosphorus*, in *Riv. Dir. Int.*, 2005.

A. CELOTTO, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e/o Carta dei diritti fondamentali*, RomaTre Press, 2014, pp. 69-81.

F. CHERUBINI, *In merito al parere 2/13 della Corte di giustizia dell'UE: qualche considerazione critica e uno sguardo de jure condendo*, maggio 2015. Associazione italiana dei costituzionalisti, osservatorio costituzionale, pp. 1-28.

A. CIAMPI e M. STELLA, *Principio della protezione equivalente fra UE e CEDU e mutuo riconoscimento delle decisioni tra Stati membri: la sentenza della Corte EDU nel caso Avotins c. Lettonia*, Osservatorio sulle Fonti, 2017, pp. 1-18.

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, Milano, 2002, pp. 3 e ss.

A. D'ALOIA, *Europa e diritti: luci ed ombre dello schema di protezione multilevel*, in Diritto dell'Unione europea, fasc. 1, 2014, p. 11.

B. DE WITTE, *European Union Law: How Autonomous is its Legal Order?*, in *Zöffentl Recht*, 2010, pp. 141-155.

J. DONNELLY, *Universal Human Rights in Theory and Practice*. New York, Cornell University Press, 2003, pp. 93-105.

C. ECKES, *Does the European Court of Human Rights provide protection from the European Community? The case of Bosphorus Airways*, in *European Public Law*, 2007, vol. 13, n. 1, pp. 47-67.

N. EGERIA, *I Protocolli n. 15 e 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Studi sull'integrazione europea, IX, 2014, pp. 117-145.

K. EWING, *The EU Charter of Fundamental Rights*, 2000. International Union Rights, Vol. 7, No. 3, Euroland: the future for workers'rights, pp. 7-8.

L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali: un dibattito teorico*. Roma, Editori Laterza, 2002.

C. GAROFALO, *Tutela dei diritti umani e democrazia nel mondo: approvata la Risoluzione EU*, EQUAL, Il Diritto Antidiscriminatorio, Pacini Giuridica, marzo 2023.

M.E. GENNUSA, *La CEDU e l'Unione europea, in I diritti in azione. Universalità e pluralismo nelle Corti europee*, a cura di M. Cartabia, Il Mulino, Bologna 2007.

M.E. GENNUSA, *Difesa di posizioni nel parere della Corte di giustizia sull'adesione dell'Unione alla CEDU?* Il Mulino – Rivisteweb, Fascicolo 1, marzo 2015, pp. 189-192.

P. GRAGI, *The Shortcomings of Dublin II: Strasbourg's M.S.S. Judgment and its Implications for the European Union's Legal Order*, in *European Yearbook of Human Rights*, 2012, p. 123.

M. IACOMETTI, *Il caso Melloni e l'interpretazione dell'art. 53 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea tra Corte di giustizia e Tribunale costituzionale spagnolo*, Associazione italiana dei costituzionalisti (AIC), 2013, pp. 1-19.

J.P. JACQUÉ, *What next after Opinion 2/13 of the Court of Justice on the accession of the EU to the ECHR*, Study for the European Parliament's AFCO Committee, 2016, p.37.

T. KING, *Human Rights in the Development Policy of the European Community: Towards a European World Order?* Netherlands Yearbook of International Law, Vol. 28, 1997.

J. KROMMENDIJK, *EU Accession to the ECHR: Completing the Complete System of EU Remedies?* SSRN, Social Science Research Network, 2023, p. 2.

V. LORUBBIO, *Il caso Povse c. Austria: sottrazione internazionale di minori al vaglio delle Corti europee*, Il Mulino – Rivisteweb, Quaderni costituzionali (ISSN 0392-6664), 2013, pp. 1018-1020.

M.R. MADSEN, *Legal Diplomacy – Law, Politics and the Genesis of Postwar European Human Rights*, in S-L. Hoffmann (a cura di), Human Rights in the Twentieth Century, 2010, pp. 62-81.

M. MARCHEGIANI, *Le principe de la protection équivalente dans l'articulation des rapports entre ordre juridique des NU et CEDH après l'arrêt Al-Dulimi*, in Questions of International Law, 2014, n. 6, pp. 3-14.

A. MASIERO, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU. Profili penali, parte seconda: i riflessi dell'adesione sui principi di legalità e colpevolezza in materia penale*, 2/2018. Diritto penale contemporaneo, pp. 45-64.

A. MIGLIO, *Autonomia dell'ordinamento dell'Unione europea e risoluzione delle controversie in materia di investimenti*, Ledizioni - Innovative Publishing, 2017, pp. 301-333.

G. MORGESE, *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*. Studi sull'integrazione europea, VII (2012), pp. 147-162.

G. PALOMBELLA, *L'autorità dei diritti: i diritti fondamentali tra istituzioni e norme*. Roma, Editori Laterza, 2002.

M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2020.

M. PARODI, *Per un'adesione alla CEDU a misura di Unione europea: il "nuovo" progetto di accordo e le questioni ancora irrisolte (2/2023)*, Fonti dell'Unione europea, 2023.

D. PELLEGRINI, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU oltre il parere 2/13 CGUE*, Federalismi, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, 2016, pp. 1-31.

E. PISTOIA. *Lo status del principio di mutua fiducia nell'ordinamento dell'Unione secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia. Qual è l'intruso?* Freedom, Security & Justice: European Legal Studies, 2017, n.2.

O. POLLICINO e G. MUTO, *Corte di giustizia dell'Unione europea e sindacato giurisdizionale: cosa rimane fuori e perché. Il caso degli atti PESC*, in Rivista.eurojus, Fascicolo n. 4, 2023, pp. 89-103.

G. PONTILLO, *Considerazioni sulla ripresa dei negoziati per l'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, FLADI-FOGLI DI LAVORO per il Diritto Internazionale, 2021, pp. 1-10.

G. REPETTO (ed.), *The Constitutional Relevance of the ECHR in Domestic and European Law. An Italian Perspective*, Intersentia, Cambridge, 2013, pp. 205-219.

I. RIVERA, *La protezione dei diritti nella prospettiva del costituzionalismo multilivello: (nuovi) strumenti di dialogo tra Corti*, Federalismi, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo. Sofferenze e insofferenze della giustizia costituzionale, 2020, pp. 1-17.

A. ROMANO, *From Détente in Europe to European Détente. How the West Shaped the Heslinki CSCE*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2009.

N. RONZITTI, *Diritto Internazionale*. Torino: G. Giappichelli Editore, 2019.

A. SCHILLACI, *La cooperazione nelle relazioni tra Corte di giustizia dell'Unione europea e Corte Europea dei diritti dell'uomo*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC), RIVISTA N°: 4/2012, 2012, pp. 1-13.

F. TEDESCO, *Diritti umani e relativismo*. Collana: Libri del tempo, Editori Laterza, 2009.

L. TOMASI, *L'interazione tra Corte EDU e Corte di giustizia e la ripresa dei negoziati per l'adesione dell'UE alla CEDU*, Federalismi, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, 2023, pp. 1-24.

S. VEZZANI, *L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Riflessioni all'indomani del parere 2/13 della Corte di giustizia*, in Rivista di Diritto internazionale, 2016, pp. 68-116

U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, sesta edizione riveduta e aggiornata. Bari, Cacucci Editore, 2020.

G. WEIL, *The Evolution of the European Convention on Human Rights,* The American Journal of International Law, Oct. 1963, Vol. 57, No. 4, pp. 804-827.

J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa.* Bologna, Il Mulino, 1999.

C. ZANGHÌ, *La Protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2006, p. 10.

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, Milano, 1998, pp. 1101-1120.

Sitografia

Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo – Domande e risposte. Disponibile presso: https://www.coe.int/it/web/portal/eu-accession-echr-questions-and-answers.

G. BONAVENTURA. *La tutela dei diritti fondamentali nella Piccola Europa*, 2015. Disponibile presso: https://www.adir.unifi.it/rivista/2015/bonaventura/cap2.htm.

Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti fra giudici: la necessità di una tutela integrata, aprile 2021. Disponibile presso: https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/carta-diritti-fondamentali-applicabilita-e-rapporti-fra-giudici.

Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Disponibile presso: https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/european-convention-on-human-rights-echr.html.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: la CEDU in 50 Domande, 2021. Disponibile presso: https://www.echr.coe.int/documents.

Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, New York, 9 dicembre 1948. https://www.ohchr.org/en/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf.

Diritti dell'uomo, https://www.treccani.it/enciclopedia/diritti-dell-uomo/.

FRA, *Fundamental Rights Report 2023. Disponibile presso: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2023-fundamental-rights-report-2023-opinions_it_1.pdf.*

Human Rights Act, 1998. Disponibile presso: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents.

Il trattato di Lisbona e la CEDU: nuove prospettive di applicabilità del Diritto europeo in Italia. Disponibile presso: http://www.europeanrights.eu/public/commenti/pomes_testo.pdf.

Il Trattato di Nizza e la Convenzione sul futuro dell'Europa. Disponibile presso: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_1.1.4.pdf.

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Corte europea dei diritti dell'uomo. Disponibile presso: https://www.eda.admin.ch/eda/it/dfae/politica-

estera/organizzazioni-internazionali/consiglio-europa/convenzione-europea-diritti-dell-uomo.html.

MSC LEX, *Applicazione della carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea nella legislazione e nell'elaborazione delle politiche a livello nazionale*, marzo 2022. Disponibile presso: https://msclex.it/applicazione-della-carta-dei-diritti-fondamentali-dellunione-europea-nella-legislazione-e-nellelaborazione-delle-politiche-a-livello-nazionale/.

Schengen: guida alla zona europea senza frontiere. Disponibile presso: https://www.europarl.europa.eu/topics/it/article/20190612STO54307/schengen-guida-alla-zona-europea-senza-frontiere.

PARLAMENTO EUROPEO, Note tematiche sull'Unione europea, *Diritti umani*. Disponibile presso: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/165/diritti-umani.

PARLAMENTO EUROPEO, *Politica estera: obiettivi, strumenti e risultati conseguiti. PESC: sviluppo attraverso i trattati*. Disponibile presso: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/158/politica-estera-obiettivi-strumenti-e-risultaticonseguiti.

PARLAMENTO EUROPEO, *Stato di diritto in Ungheria: il Parlamento condanna la "legge sulla sovranità"*. Disponibile presso: https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20240419IPR20579/stato-di-diritto-in-ungheria-il-parlamento-condanna-la-legge-sulla-sovranita.

PARLAMENTO EUROPEO, *Ungheria: minacce allo Stato di diritto e ai diritti fondamentali*. Disponibile presso: https://www.europarl.europa.eu/news/it/agenda/briefing/2023-05-31/3/ungheria-minacce-allo-stato-di-diritto-e-ai-diritti-fondamentali

UNIONE EUROPEA, *Promozione e tutela dei diritti umani*. Disponibile presso: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/human-rights-and-democracy_it.

FONTI DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Atto Unico Europeo, Lussemburgo, 17 febbraio 1986. Disponibile presso: http://eur-lex.europa.eu.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Nizza, 18 dicembre 2000. Disponibile presso: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, Strasburgo, 12 dicembre 2007. Disponibile presso: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf.

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.

Consiglio dell'Unione, 23 dicembre 2009, doc. n. 17696/09, p. 74.

Corte giust., 4 febbraio 1959, Causa 1/58, *Friedrich Stork et co., contro l'alta autorità*.

Corte giust., 5 febbraio 1963, Causa 26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contro Amministrazione olandese delle imposte*.

Corte giust., 12 novembre 1969, Causa 29/69, *Stauder*.

Corte giust., 20 febbraio 1979, Causa 120/78, *Rewe-Zentral AG contro Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*.

Corte giust., 25 febbraio 1988, Causa 190/84, *Parti écologiste "Les Verts" c. Parlamento europeo*.

Corte giust., 27 aprile 2004, Causa 159/02, *Gregory Paul Turner contro Felix Fareed Ismail Grovit, Harada Ltd e Changepoint SA*.

Corte giust., 26 febbraio 2013, Causa 399/11, *Stefano Melloni c. Ministerio Fisca*.

Corte giust., 13 maggio 2014, Causa 131/2, *Google Spain SL e Google Inc*.

Corte giust., 16 febbraio 2017, Causa 578/16 PPU, *C.K., H.F., A.S. c. Republika Slovenija*.

Corte giust., *parere 2/94 emesso ai sensi dell'art. 228, n. 6, del Trattato CE*, 28 marzo 1996. Disponibile presso: https://eur-lex.europa.eu/resource.

Corte giust., parere n. 2/13, *Progetto di accordo internazionale – Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – Compatibilità di detto progetto con i Trattati UE e FUE*, 18 dicembre 2014. Disponibile presso: https://presidenza.governo.it/contenzioso_europeo/documentazione/ParereCorteGiustizia.pdf.

Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (TCE), Roma, 25 marzo 1957. Disponibile presso: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/.

Trattato di Amsterdam, Amsterdam, 2 ottobre 1947. Art. F par. 1. Disponibile presso: https://europa.eu.

Trattato di Lisbona, Lisbona, 13 dicembre 2007. Disponibile presso: https://www.cir-onlus.org/wp-content/uploads/2017/09/Trattato-Lisbona.pdf.

Trattato di Maastricht, Trattato sull'Unione Europea, Maastricht, 7 febbraio 1992. Disponibile presso: https://www.ecb.europa.eu.

ATTI DEL CONSIGLIO D'EUROPA E DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

CDDH ad hoc Negotiation Group ("46+1") on the Accession of The European Union to the European Convention on Human Rights, Report to the CDDH, 30 marzo 2023. Disponibile presso: https://rm.coe.int/report-to-the-cddh/1680aa9816.

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.

CONSIGLIO D'EUROPA*, Adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: dichiarazione congiunta a nome del Consiglio d'Europa e della Commissione europea*. Disponibile presso: https://www.coe.int/it/web/portal/-/the-eu-s-accession-to-the-european-convention-on-human-rights.

Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, Strasburgo, 21 gennaio 1959, Art. 1. Disponibile presso: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ita.

Corte EDU (GC), 9 febbraio 1990, ricorso n. 13258/87*, M. & Co. c. the Federal Republic of Germany*.

Corte EDU (GC), 18 febbraio 1999, ricorso n. 24833/94*, Matthews c. Regno Unito*.

Corte EDU (GC), 4 febbraio 2005, ricorsi n. 46827/99 e 46951/99, *Mamatkulov* and *Askarov c. Turchia.*

Corte EDU (GC), 30 giugno 2005, ricorso n. 45036/98, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*.

Corte EDU, 12 novembre 2008, ricorso n. 34503/97, *Demir e Baykara c. Turkey*.

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

Corte EDU (GC), 6 dicembre 2012, ricorso n. 12323/11, *Michaud c. Francia.*

Corte EDU (GC), 18 giugno 2013, ricorso n. 3890/11, *Povse c. Austria.*

Final report to the CDDH, 47+1(2013)008rev2, Strasburgo, 10 giugno 2013, par. 9.

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.