

**CONV 116/02**

**WG II 1**

**NOTA**

---

<b>del:</b>	<b>Segretariato</b>
<b>al:</b>	<b>Gruppo "Integrazione della Carta / adesione alla CEDU"</b>
<b>Oggetto:</b>	<b>Modalità e conseguenze dell'integrazione della Carta dei diritti fondamentali nei trattati e dell'adesione della Comunità/Unione alla CEDU</b>

---

Su richiesta del Presidente del gruppo "Integrazione della Carta / adesione alla CEDU", il Segretariato allega alla presente la nota di riflessione che approfondisce le varie questioni, già illustrate nel documento CONV 72/02, che questo gruppo dovrà esaminare.

La nota è suddivisa in tre parti:

- la prima parte illustra brevemente l'antefatto e la situazione giuridica attuale per quanto concerne la tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario, lo status attuale della Carta e la questione dell'adesione della Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU);
- la seconda parte presenta un'analisi, corredata di quesiti intesi a guidare i lavori del gruppo, delle varie opzioni e modalità di un'eventuale integrazione della Carta nei trattati e delle relative conseguenze. In proposito, essa affronta inoltre la questione dei ricorsi alla giurisdizione comunitaria;
- la terza parte comprende un'analisi e quesiti relativi alle modalità e conseguenze di un'eventuale adesione della Comunità o dell'Unione alla CEDU.

## Nota di riflessione

**Oggetto: Modalità e conseguenze dell'integrazione della Carta dei diritti fondamentali nei trattati e dell'adesione della Comunità/Unione alla CEDU**

### **I. Antefatto e situazione attuale**

#### **1. I diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario**

Da una trentina d'anni, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha riconosciuto che i diritti fondamentali fanno parte integrante del diritto comunitario in quanto principi generali di detto diritto.<sup>1</sup> In mancanza di un catalogo scritto proprio all'Unione, la Corte ha ricavato il contenuto di questi diritti dalla giurisprudenza, ispirandosi a varie fonti e, in particolare, alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, e alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("CEDU"), ratificata da tutti gli Stati membri. Da vari anni, la Corte di giustizia osserva che la CEDU riveste, a questo proposito, un "particolare significato" e fa esplicito riferimento alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.<sup>2</sup> Essa ha inoltre precisato che non solo le istituzioni dell'Unione, ma anche gli Stati, allorché agiscono nel campo di applicazione del diritto comunitario, sono tenuti a rispettare i diritti fondamentali, sotto il controllo della Corte.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> I primi riferimenti si trovano nella causa 29/69, *Stauder*, Racc. 1969, 419, e nella causa 11/70, Racc. 1970, 1125.

<sup>2</sup> Si vedano, per esempio, le sentenze C-309/96, *Annibaldi*, Racc. 1997, I-7493; C-185/95 *P Baustahlgewebe*, Racc. 1998, I-8417, nonché, per quanto riguarda i riferimenti alla giurisprudenza di Strasburgo, le sentenze C-74/95 e a., X, Racc. 1996, I-6609; C-368/95, *Familiapress*, Racc. 1997, I-3689; C-7/98, *Krombach*, Racc. 2000, I-1935.

<sup>3</sup> Sentenze del 13 luglio 1989, causa 5/88 *Wachauf*, Racc. 1989, 2609, e del 18 giugno 1991, C-260/89 *ERT*, Racc. 1991, I-2925; per una conferma recente, si veda la sentenza del 13 aprile 2000, C-292/97 *Karsslon*, Racc. 2000, I-2737, punto 37 della motivazione. Si vedano inoltre, a testimonianza dello sforzo della Corte di delimitare il campo di applicazione dei diritti fondamentali comunitari agli Stati membri, le sentenze delle cause C-299/95, *Kremzow*, Racc. 1997, I-2629 e C-309/96, *Annibaldi*, Racc. 1997, I-7493.

Il trattato di Maastricht ha inserito nel trattato sull'Unione europea una disposizione, l'attuale articolo 6, paragrafo 2 di detto trattato, che ha confermato questo acquis giurisprudenziale. Il trattato di Amsterdam vi ha aggiunto la disposizione dell'articolo 6, paragrafo 1 che ha sancito i principi sui quali si fonda l'Unione, tra i quali il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; esso stabilisce inoltre che il rispetto di detti principi è una delle condizioni per l'adesione all'Unione (articolo 49 del TUE) e prevede la possibilità per l'Unione di infliggere sanzioni a uno dei suoi Stati membri in caso di violazione grave e persistente di detti principi (articolo 7 del TUE).

## 2. Lo status attuale della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

A seguito delle conclusioni dei Consigli europei di Colonia e di Tampere del 1999, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: "Carta") è stata redatta nel 2000 da una Convenzione e quindi approvata dal Consiglio europeo di Biarritz. Va inoltre sottolineato che il Presidium della Convenzione ha stilato una serie di spiegazioni relativi al testo della Carta; è stato precisato che dette spiegazioni non hanno valore giuridico ma sono destinate a chiarire le disposizioni della Carta.<sup>1</sup> La Carta è stata firmata e proclamata solennemente dal Consiglio, dal Parlamento europeo e dalla Commissione il 7 dicembre 2000 e pubblicata nella Gazzetta ufficiale.<sup>2</sup>

La CIG di Nizza non ha deliberato in merito alla sua integrazione nei trattati. La dichiarazione n. 23 di Nizza prevede che il dibattito sul futuro dell'Unione e la nuova CIG che sarà convocata nel 2004 trattino, tra l'altro, dello "status della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza, conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo di Colonia". La dichiarazione di Laeken precisa che "occorre [inoltre] riflettere sull'opportunità di inserire la Carta dei diritti fondamentali nel trattato di base."

---

<sup>1</sup> Si veda il documento CARTA 4473/00 CONVENT 49 dell'11 ottobre 2000, accessibile via <http://ue.eu.int/df>.

<sup>2</sup> C 364 del 18 dicembre 2000.

Dopo la sua proclamazione solenne, vari avvocati generali presso la Corte di giustizia hanno fatto riferimento alla Carta, pur sottolineando che dal punto di vista formale essa è priva di valore vincolante, avvalendosi in quanto fonte che consente di identificare i diritti fondamentali comunitari.<sup>1</sup> Più recentemente, il Tribunale di primo grado ha invocato in due occasioni articoli della Carta a "conferma" delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.<sup>2</sup> Per contro, la Corte di giustizia si è finora astenuta dal citare la Carta.

D'altro canto, nel marzo del 2001, la Commissione ha deciso che qualunque proposta di atto legislativo e qualunque atto normativo che essa si accinge a adottare sarà sottoposto, nel corso della sua elaborazione secondo le procedure abituali, a un controllo preventivo di compatibilità con la Carta; inoltre, nelle proposte legislative o negli atti normativi futuri della Commissione che presentano un legame specifico con i diritti fondamentali, sarà inserito un nuovo "considerando tipo" che rende atto di tale controllo di compatibilità. In alcuni atti adottati dal legislatore figurano già considerando di questo tipo, che fanno riferimento alla Carta.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Si vedano le conclusioni dell'avvocato generale *Alber* nella causa C-340/99 *TNT Traco*, dell'avvocato generale *Tizzano* nella causa C-173/99 *BECTU*, dell'avvocato generale *Mischo* nelle cause C-122 e 125/99 *P D c. Consiglio* e C-20/00 e 64/00 *Booker e Hydro c. "the Scottish Ministers"*, dell'avvocato generale *Stix-Hackl* nelle cause C-49/00 *Commissione c. Italia*, C-131/00 *Nilsson* e C-459/99 *MRAX*; dell'avvocato generale *Jacobs* nelle cause C-377/98 *Paesi Bassi c. Parlamento e Consiglio*, C-270/99 *P Z c. Parlamento* e C-50/00 *P, Unión de Pequeños Agricultores*, dell'avvocato generale *Geelhoed* nelle cause C-413/99 *Baumbast e R* e C-313/99 *Mulligan e.a.*, dell'avvocato generale *Léger* nelle cause C-353/99 *P Consiglio c. Hautala e.a.* e C-309/99 *Wouters* – tutte non ancora pubblicate nella raccolta. Si osservi segnatamente la formula utilizzata dall'avvocato generale Léger, nella summenzionata causa *Hautala*: Come lascia supporre la solennità della forma e della procedura che ha condotto alla sua adozione, la Carta dovrebbe costituire uno strumento privilegiato che serve all'identificazione dei diritti fondamentali. Essa reca indizi che contribuiscono a rivelare la vera natura delle norme comunitarie di diritto positivo.

<sup>2</sup> Si vedano le sentenze del 30 gennaio 2002, T-54/99, *max-mobil*, e del 3 maggio 2002, T-177/01, *Jégo—Quééré*, entrambe non ancora pubblicate nella raccolta.

<sup>3</sup> Si vedano il secondo considerando del regolamento 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni e il considerando n. 18 della decisione 2002/187 del Consiglio che istituisce l'Eurojust. [Riferimenti GU.]

### 3. La questione dell'adesione della Comunità alla CEDU

La Commissione aveva proposto già nel 1979 l'adesione della Comunità alla CEDU; essa ha ribadito la proposta nel 1990 e nel 1993<sup>1</sup>. Il Parlamento europeo si è associato a più riprese alla proposta della Commissione.<sup>2</sup> La Corte di giustizia, alla quale il Consiglio ha domandato il parere in virtù dell'articolo 300, paragrafo 6 del trattato CE, nel parere 2/94 reso nel 1996<sup>3</sup> ha constatato che la Comunità non è competente per aderire alla CEDU, dato che nessuna disposizione del trattato conferisce, in generale, alle istituzioni il potere di adottare disposizioni in materia di diritti dell'uomo o di concludere convenzioni internazionali nello stesso campo e che l'adesione alla CEDU, che assumerebbe portata costituzionale, andrebbe oltre i limiti dell'articolo 235 (attuale articolo 308) del trattato CE. Secondo questo parere della Corte, che non si pronuncia sulla questione della compatibilità dell'adesione alla CEDU con il trattato e, segnatamente, con il principio dell'autonomia del diritto comunitario e con le competenze della Corte, detta adesione potrebbe avvenire solo attraverso una modifica del trattato.

Le CIG di Amsterdam e Nizza, alle quali sono state sottoposte iniziative in tal senso, non hanno inserito nel trattato una disposizione che consenta l'adesione della Comunità alla CEDU.

La dichiarazione di Laeken precisa che occorre "porre il quesito dell'adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo".

---

<sup>1</sup> Si vedano il supplemento 2/79 al bollettino delle CE, il documento SEC(90)2087 defin. e il documento SEC(1993) 1679 defin.

<sup>2</sup> Si vedano per esempio la risoluzione del 18 gennaio 1994, GU C 44, pag. 32 e quella del 16 marzo 2000 (A5-0064/2000).

<sup>3</sup> Parere della Corte del 28 marzo 1996, Racc. 1996, I-1759.

## **II. Modalità e conseguenze di un'eventuale integrazione della Carta nei trattati**

### *Osservazione preliminare: Il contenuto della Carta*

Conformemente al mandato del gruppo, la presente nota, quando fa riferimento alla "Carta", procede in base all'ipotesi della Carta quale adottata dalla precedente Convenzione e proclamata solennemente dalle tre istituzioni. Non sono pertanto esaminate in questa sede le proposte, avanzate nel frattempo, di modificare la Carta sopprimendo taluni diritti o aggiungendone altri; naturalmente ciò non impedisce che siffatte proposte possano essere avanzate ulteriormente nell'ambito del dibattito politico in seno alla plenaria della Convenzione. Allo stesso modo, non saranno trattate le critiche "tecniche" né le proposte "di miglioramento redazionale" fatte da alcuni giuristi, che richiamano per esempio l'imprecisione di alcuni articoli della Carta. Per quanto riguarda il contenuto della Carta, in questa sede ci si limita piuttosto a valutare se la discussione condotta dal 2000 in merito alla tecnica dell'integrazione e, in particolare, alla futura struttura dei trattati, abbia fatto emergere necessità di modifica tecnica del testo della Carta che non incidono sulla sostanza della stessa. In quest'ottica, vanno sottolineate tre questioni:

- la questione della sorte da riservare al preambolo della Carta, qualora si optasse per un'incorporazione dell'articolato della Carta nel trattato UE o in un nuovo trattato fondamentale (si veda di seguito il punto 3);
- la questione dell'opportunità di eseguire taluni adattamenti puramente tecnici delle disposizioni della Carta, nonché della portata di tali adattamenti, al fine di assicurare la coerenza tra la Carta e i trattati in vigore (si veda di seguito il punto 5);

- inoltre, l'eventuale necessità, che non approfondiremo in questa sede, di adattamenti puramente redazionali dei riferimenti fatti nella Carta ai "trattati" o ai "trattati comunitari", al "trattato sull'Unione europea", al "trattato che istituisce la Comunità europea" o ancora al "diritto comunitario", qualora la struttura e/o la denominazione attuale di questi trattati fosse modificata nel quadro della loro semplificazione.<sup>1</sup>

## 1. Possibili tecniche di integrazione della Carta

Se la Convenzione si orientasse verso l'integrazione<sup>2</sup> della Carta nei trattati, sarebbero possibili varie opzioni per quanto riguarda la tecnica di tale integrazione:

- a) la Carta potrebbe essere "ricollegata" ai trattati sotto forma di "Dichiarazione solenne";
- b) il trattato UE o un nuovo trattato fondamentale potrebbe fare riferimento alla Carta sul modello dell'articolo 6, paragrafo 2 dell'attuale trattato UE. Si tratterebbe quindi solo di un riferimento indiretto<sup>3</sup> alla Carta in quanto fonte di ispirazione per la definizione giurisprudenziale dei diritti fondamentali;
- c) il trattato UE o un nuovo trattato fondamentale potrebbe fare un riferimento diretto alla Carta<sup>4</sup>;
- d) vi potrebbe essere un riferimento, diretto o indiretto, alla Carta nel preambolo di un nuovo trattato fondamentale;

---

<sup>1</sup> Questi riferimenti figurano nel preambolo della Carta e negli articoli 16, 18, 21, paragrafo 2, 27, 28, 30, 34, 36, 45, 51 e 52. Allo stesso modo, solo nel caso in cui l'articolato della Carta fosse inserito nel trattato UE stesso o in un nuovo trattato fondamentale (opzione f indicata più oltre), potrebbe rendersi necessario un adattamento redazionale dell'articolo 51, paragrafo 2 della Carta per chiarire che la Carta non modifica le competenze e i compiti quali definiti dalle *altre disposizioni* dei trattati (e l'articolo 52, paragrafo 2 della Carta potrebbe formare oggetto di un adattamento analogo per chiarire che questo articolo riguarda i diritti della Carta che trovano fondamento in altre disposizioni dei trattati).

<sup>2</sup> Si è utilizzato qui il termine "integrazione" in un senso esteso, che comprende varie forme e gradi di riconoscimento del valore giuridico della Carta nei trattati o in connessione con essi.

<sup>3</sup> Il carattere indiretto è attualmente espresso nell'enunciato dell'articolo 6, paragrafo 2 del TUE con i termini "... i diritti fondamentali, *quali sono garantiti ... in quanto principi generali* ..."). Sull'opportunità che il riferimento alla Carta sia aggiunto o che sostituisca i due riferimenti attuali si veda il successivo punto 2.

<sup>4</sup> Esempio: "L'Unione rispetta i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea".

- e) la Carta potrebbe diventare un nuovo protocollo allegato ai trattati o un nuovo trattato fondamentale;
- f) il testo integrale dei 54 articoli della Carta potrebbe essere inserito in un titolo o capo del trattato UE, o in un nuovo trattato fondamentale di cui costituirebbe per esempio il primo titolo o capo.

Vi sono anche varie possibilità di combinazione delle opzioni a) - e) (per esempio: "collegamento" della Carta in quanto dichiarazione solenne più riferimento nell'attuale articolo 6, paragrafo 2 del trattato UE; protocollo allegato ai trattati o al nuovo trattato fondamentale *più* riferimento diretto a detto protocollo in un articolo del TUE o del nuovo trattato fondamentale).

Vari fattori influiranno sulla scelta tra le tecniche summenzionate. In primo luogo, avrà ovviamente grande importanza il fatto che la Convenzione preferisca mantenere la struttura attuale dei trattati oppure proporre un nuovo trattato fondamentale anche se, in entrambi i casi, sono ipotizzabili in linea di massima tutte le tecniche summenzionate.<sup>1</sup>

In secondo luogo, anche il valore giuridico preciso della Carta varierebbe a seconda dell'opzione prescelta: sarebbe meno forte nel caso si propendesse per l'opzione a) che aumenterebbe, è indubbio, il valore simbolico e politico della Carta, ma non ne chiarirebbe né ne rafforzerebbe lo status giuridico attuale. L'opzione b) andrebbe un poco oltre l'opzione precedente, ma si limiterebbe a riconoscere formalmente lo status della Carta in quanto fonte di ispirazione, benché senza dubbio eminente, per definire, attraverso la giurisprudenza, i diritti fondamentali in quanto principi generali del diritto, status che appare già accettato nella pratica (si veda sopra). Solo propendendo per le opzioni c), e) e f) la Carta acquisirebbe la qualità di testo pienamente vincolante, allo stesso modo dei cataloghi dei diritti fondamentali nelle costituzioni nazionali. L'effetto giuridico di un riferimento in un nuovo preambolo (opzione d)) sembrerebbe invece piuttosto incerto, in particolare tenuto conto di una giurisprudenza della Corte di giustizia che accorda ai preamboli e ai considerando degli atti comunitari solo un valore giuridico estremamente limitato e subordinato a

---

<sup>1</sup> Non si affronta in questa sede la questione se debba essere stabilita, qualora la Convenzione proponga un nuovo trattato fondamentale (nel quale verrebbe integrata la Carta), una gerarchia tra detto trattato e una "seconda parte" del diritto primario attuale. È una questione che va oltre il tema della Carta e che dovrebbe essere esaminata dalla Convenzione nel quadro generale della futura struttura dei trattati.



quello del dispositivo dell'atto. D'altro canto, se si optasse per la tecnica di un semplice riferimento alla Carta (opzioni b), c) o d)), senza integrare quest'ultima in un protocollo, occorrerebbe riflettere su come modificare la Carta in futuro (mentre scegliendo le opzioni e) e f), si applicherebbe d'ufficio il regime comune di revisione dei trattati).

Infine, la scelta tra le opzioni summenzionate potrebbe anche essere determinata dalle preferenze dei membri della Convenzione in tema di visibilità politica e di leggibilità dei diritti della Carta, oltre che dei risultati complessivi della Convenzione, agli occhi dei cittadini.

*Quale (Quali) delle tecniche summenzionate si ritiene preferibile(i)?*

## 2. La questione dell'attuale articolo 6, paragrafo 2 del trattato UE

Se la Carta fosse integrata nei trattati, indipendentemente dalla tecnica scelta, si porrebbe la questione dell'opportunità di mantenere un riferimento, come avviene ora nell'articolo 6, paragrafo 2 del trattato UE, alle due fonti esterne di ispirazione giurisprudenziale che sono le tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e la CEDU. Al riguardo, possono essere avanzati argomenti validi nelle due direzioni. Il mantenimento di tale clausola, seppure con una formulazione diversa<sup>1</sup>, potrebbe essere giustificato in quanto chiarimento del fatto che la Carta non impedirà alla Corte di giustizia di continuare a attingere a queste fonti supplementari che, per di più, possono evolvere nel tempo. Si afferma inoltre che mantenere un riferimento alla CEDU nel trattato sarebbe un complemento auspicabile, dal punto di vista della certezza del diritto, al riferimento alla CEDU contenuto nell'articolo 52, paragrafo 3 della Carta. D'altro canto, l'ipotesi di sopprimere l'attuale articolo 6, paragrafo 2 del TUE potrebbe essere difesa affermando che la Carta costituisce

---

<sup>1</sup> Nel caso delle opzioni a) e b), si potrebbero aggiungere all'articolo 6, paragrafo 2 attuale i termini "e quali sono riconosciuti nella Carta ...". Nel caso dell'opzione c), d) o e), si potrebbe aggiungere, alla frase proposta nella precedente nota 4 di pagina 7, una seconda frase così formulata: "L'Unione rispetta inoltre i diritti fondamentali quali sono garantiti..." (segue il contenuto attuale dell'articolo 6, paragrafo 2 del TUE). Se l'opzione f) si presta meno agevolmente a una combinazione con il mantenimento di una disposizione quale l'articolo 6, paragrafo 2 del TUE, non sarebbe da escludere per esempio l'eventualità di aggiungere una siffatta disposizione nel nuovo titolo, subito dopo l'ultimo articolo della Carta, o di inserire un riferimento del tipo "fatto salvo ..." nelle disposizioni orizzontali di quest'ultima.

ormai l'espressione più autentica dell'acquis dei diritti fondamentali propri all'Unione europea. Sulla base di questa affermazione, un riferimento "concorrente" alle altre due fonti non sarebbe affatto compreso, dal momento che la Carta ha già fatto propri i diritti della CEDU e rappresenta la migliore cristallizzazione delle tradizioni comuni agli Stati membri<sup>1</sup>; esso non sarebbe nemmeno necessario in quanto, come in altri ordinamenti giuridici costituzionali, un catalogo scritto di diritti fondamentali non verrebbe recepito come un qualcosa di "esauriente" e che impedisce lo sviluppo giurisprudenziale di nuovi diritti quando i tempi lo richiedono.

*Un'integrazione della Carta nei trattati dovrebbe portare alla soppressione del riferimento alle due fonti esterne rappresentate dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e della CEDU (cfr. l'attuale articolo 6 paragrafo 2 dell'attuale trattato UE)? O bisognerebbe invece mantenere tale riferimento? In caso affermativo, come riformularlo tenuto conto dell'incorporazione della Carta?*

### 3. La questione del preambolo della Carta

Gli articoli della Carta sono preceduti da un preambolo. Alcuni elementi di quest'ultimo hanno svolto un ruolo importante per giungere a un compromesso finale nell'ambito della convenzione precedente. Se la Convenzione europea accoglierà l'opzione e) suindicata, si porrà la questione della sorte di tale preambolo. In questo caso si potrebbe rispettivamente utilizzare il preambolo della Carta come base per la redazione del preambolo di un nuovo trattato fondamentale, o, incorporarne gli elementi in un preambolo riformulato del trattato UE. Tale questione non si pone per le altre opzioni, che lascerebbero il preambolo della Carta unito al testo di questa.

*Come occorrerebbe procedere in merito al preambolo della Carta nel caso di un'integrazione di questa nei trattati?*

---

<sup>1</sup> Si veda al riguardo la sentenza del TPS del 31 gennaio 2002, *max.mobil*, precedentemente citata.

#### 4. La questione dei "doppioni" nella Carta

Nell'intento di stabilire un catalogo completo dei diritti fondamentali dell'Unione, la Carta, in alcuni articoli, non fa che ripetere diritti già espressamente sanciti nel trattato CE, abbreviando tuttavia il testo, per ragioni di leggibilità, rispetto ai corrispondenti articoli del trattato. Ciò riguarda i diritti alla libertà di circolazione <sup>1</sup>, quasi tutti i diritti del capo "Cittadinanza" della Carta (diritto di voto, d'accesso ai documenti, di petizione ecc.) <sup>2</sup>, nonché le clausole relative al divieto di qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza e alla parità tra uomini e donne <sup>3</sup>. Poiché la Convenzione precedente non disponeva di un mandato per modificare i trattati ma solo per redigere una Carta che potesse aggiungersi ad essi, essa ha formulato una clausola di rinvio (articolo 52, paragrafo 2 della Carta <sup>4</sup>) per chiarire che, per tali diritti, la Carta non incide sulla situazione giuridica definita nei trattati. Tale clausola ha altresì permesso di evitare la ripetizione, in ciascun articolo in questione della Carta, di formulazioni nelle quali si stabilisce che tali diritti si esercitano alle condizioni e nei limiti definiti nel corrispondente articolo del trattato e dal diritto derivato. <sup>5</sup>

Secondo alcuni, qualora si decida di optare per l'integrazione del testo della Carta in un nuovo trattato fondamentale o in un protocollo allegato a quest'ultimo (opzioni e) e f), si dovrà determinare se debbano essere eliminati i "doppioni" suindicati tra alcuni articoli della Carta e i corrispondenti diritti sanciti nei trattati, sopprimendo gli articoli in questione della Carta o i corrispondenti articoli negli attuali trattati (diventati in questo caso la "seconda parte" del diritto primario). Altri hanno

---

<sup>1</sup> Articolo 15, paragrafo 2 e articolo 45 della Carta.

<sup>2</sup> Articoli 39 e 40, articolo 41 paragrafo 4, articoli da 42 a 46 della Carta.

<sup>3</sup> Articolo 21, paragrafo 2 e articolo 23 della Carta.

<sup>4</sup> L'articolo 52, paragrafo 2 è così formulato: "I diritti riconosciuti dalla presente Carta che trovano fondamento nei trattati comunitari o nel trattato sull'Unione europea si esercitano alle condizioni e nei limiti definiti dai trattati stessi."

<sup>5</sup> Su questo punto cfr. anche le spiegazioni del Presidium (indicati nella nota 1 di pagina 3) riguardo a tale articolo ("Il paragrafo 2 precisa che, laddove un diritto derivi dai trattati, è soggetto alle condizioni e ai limiti previsti dai trattati stessi. La Carta non modifica il sistema dei diritti accordati dai trattati.").

tuttavia osservato che si tratterebbe di un problema più apparente che reale, che si porrebbe in ogni caso solo per un numero molto limitato di diritti<sup>1</sup>. La questione dovrà, se necessario, essere esaminata in modo più approfondito.

*Ipotizzando che il testo degli articoli della Carta sia integrato in un nuovo trattato fondamentale o in un protocollo allegato a quest'ultimo (opzione e)), come deve essere affrontato il “doppione” esistente, determinato dal fatto che alcuni articoli della Carta ripetono diritti già sanciti dal trattato CE?*

## 5. L'esame di alcuni adattamenti tecnici delle disposizioni della Carta

Alcuni osservatori hanno affermato che, in caso di integrazione della Carta, si renderebbero necessari alcuni adattamenti tecnici del suo testo. Altri hanno contestato la necessità di tali modifiche, ritenendo che le disposizioni generali della Carta (articoli da 51 a 54) chiariscono già i punti trattati.

Da un lato è stato criticato il fatto che alcuni articoli della Carta ripetano diritti sanciti dal trattato CE ma che in essi non si specifichi che tali diritti si esercitano alle condizioni e nei limiti determinati dal trattato, il che determinerebbe incertezza del diritto<sup>2</sup>. Altri hanno risposto che la disposizione orizzontale dell'articolo 52, paragrafo 2 della Carta è stata concepita per chiarire questo punto per tutti gli articoli in questione della Carta, evitando inutili appesantimenti del testo dovuti alla ripetizione, in ciascun articolo interessato, del riferimento al trattato. D'altro canto è stato affermato che alcune disposizioni della Carta riprendono quelle del TCE, tuttavia modificandole.

---

<sup>1</sup> Ci si riferisce in particolare agli articoli seguenti della Carta: articoli 39 e 40 (diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali - cfr. articolo 19 e articolo 190, paragrafo 1 TCE); articolo 42 (accesso ai documenti - cfr. articolo 255 TCE); articolo 43 (mediatore – cfr. articoli 21 e 195 TCE); articolo 44 (petizione - cfr. articoli 21 e 194 TCE); articolo 45, paragrafo 1 (libertà di circolazione dei cittadini - cfr. articolo 18 TCE) e articolo 46 (tutela diplomatica – cfr. articolo 20 TCE). Per contro, nel contesto della parità tra uomini e donne e della libera circolazione dei lavoratori subordinati e indipendenti, la coesistenza tra il testo, più sintetico, della Carta e quello, maggiormente dettagliato, dei trattati attuali sembra del tutto appropriata.

<sup>2</sup> Si citano al riguardo gli articoli 39, 40, 42, 43, 44 della Carta.

Al riguardo si cita l'articolo 21, paragrafo 1 della Carta, relativo alla non discriminazione, che, secondo alcuni, modificherebbe l'articolo 13 del trattato CE; altri sostengono tuttavia che non vi è alcuna incompatibilità tra queste due disposizioni, che avrebbero natura e portata diverse<sup>1</sup>.

*Nell'ipotesi di un'integrazione della Carta nei trattati, sarebbero necessari adattamenti tecnici delle sue disposizioni? Si potrebbe ritenere sufficiente l'articolo 52, paragrafo 2 della Carta o occorrerebbe fare un riferimento, ripetuto in ciascun articolo interessato della Carta, alle condizioni e ai limiti previsti nel trattato?*

#### 6. Le disposizioni dei trattati riguardanti la Corte di giustizia

Al riguardo occorre distinguere tre questioni, di cui solo la prima si pone direttamente in relazione a un'eventuale integrazione della Carta mentre le altre due si pongono in linea di principio indipendentemente dall'integrazione, nonostante si sia spesso stabilito un legame tematico:

##### a) Modifica dell'articolo 46, lettera d) TUE

In funzione dell'opzione scelta per integrare la Carta nei trattati (cfr. quanto precede), un adeguamento redazionale dell'articolo 46, lettera d) del trattato UE potrà risultare necessario per fare in modo che la Carta figuri tra le disposizioni rientranti nella giurisdizione della Corte.

Nel contempo parrebbe che i termini "per quanto riguarda l'attività delle istituzioni" che figurano nell'attuale articolo 46, lettera d) debbano essere soppressi. Come rilevato in precedenza, dagli anni '80 la Corte di giustizia esercita un controllo sul rispetto dei diritti fondamentali non soltanto per quanto riguarda l'attività delle istituzioni, ma anche quella delle autorità degli Stati membri quando esse agiscono entro il campo d'applicazione del diritto comunitario. Rispetto a questa

---

<sup>1</sup> Così, mentre l'articolo 13 TCE crea una base giuridica per lottare contro le discriminazioni mediante l'adozione di norme giuridiche che si applicano tra singoli, l'articolo 21 paragrafo 1 della Carta comporta un divieto di discriminazione direttamente applicabile, assimilabile all'articolo 14 della CEDU e al protocollo n. 12 di tale convenzione, ma che vincola solo le istituzioni e gli organi dell'Unione e gli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione.

giurisprudenza ben consolidata, il significato dell'inclusione, fatta con il trattato di Amsterdam, dei termini suindicati nell'articolo 46 del trattato UE, non è mai stato chiaro; in ogni caso, dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, la Corte ha confermato la sua giurisprudenza tradizionale. La Convenzione precedente ha comunque tenuto a definire espressamente, nell'articolo 51, paragrafo 1 della Carta<sup>1</sup>, il campo d'applicazione di questa, codificando la giurisprudenza anteriore; la formulazione attuale dell'articolo 46, lettera d), che con la Carta potrebbe essere interpretata in un senso diverso, dovrebbe in tal caso cedere a tale definizione.

*Occorrerebbe sopprimere il riferimento dell'articolo 46 del trattato UE alla sola attività delle istituzioni, nel caso di un eventuale adattamento di tale articolo alla Carta integrata nei trattati?*

b) Competenze della Corte in materia di giustizia e affari interni

Sebbene le disposizioni del trattato di Amsterdam che introducono una competenza della Corte di giustizia in materia di giustizia e affari interni costituiscano senza dubbio un progresso, molti criticano le limitazioni esistenti e la complessità delle regole rispetto al regime comune del trattato CE<sup>2</sup>. Ad esempio, l'articolo 35 del trattato UE ha determinato, per quanto concerne la procedura pregiudiziale nell'ambito del terzo pilastro, un regime a geometria variabile estremamente complesso. L'articolo 35, paragrafo 5 del trattato UE esclude, per il terzo pilastro, qualsiasi competenza della Corte a controllare misure nazionali di polizia o di ordine pubblico. Un'esclusione analoga è prevista, conformemente all'articolo 68, paragrafo 2 del trattato CE, anche nel pilastro comunitario e per quanto concerne gli atti delle istituzioni della Comunità contro cui le giurisdizioni nazionali non possono offrire alcuna tutela. Infine la limitazione del diritto di rinvio pregiudiziale prevista all'articolo 68, paragrafo 1 del trattato CE pare difficilmente giustificabile in quanto obbliga le persone interessate a ricorrere a tutte le istanze nazionali prima di essere udite dal giudice comunitario.

---

<sup>1</sup> L'articolo 51, paragrafo 1 della Carta è così formulato: "Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione *secondo le rispettive competenze*." (Nostro corsivo).

<sup>2</sup> Su questi punti cfr. altresì la nota di riflessione CONV 69/02 "Giustizia e affari interni".

È ovvio che questa problematica va al di là della questione dell'integrazione della Carta <sup>1</sup>. Tuttavia, una tutela efficace dei diritti fondamentali è considerata come elemento indispensabile dello "spazio di libertà, sicurezza e giustizia", tantopiù che varie attività dell'Unione in questo settore risultano particolarmente sensibili per quanto concerne tali diritti. Inoltre l'esclusione della verifica da parte della Corte di giustizia esporrebbe il diritto dell'Unione e gli atti delle istituzioni a ricorsi presso la Corte europea dei diritti dell'uomo.

*L'esigenza di tutelare i diritti fondamentali potrebbe dare luogo a una revisione delle attuali disposizioni relative alla Corte di giustizia in materia di giustizia e affari interni?*

- c) Questione della liberalizzazione delle condizioni di ricorso diretto alla Corte, o addirittura dell'introduzione di un "ricorso costituzionale" ("Verfassungsbeschwerde", "recurso de amparo")

Da qualche tempo, una parte della dottrina critica le condizioni di ricorso diretto dei singoli alla giurisdizione comunitaria, quali definite all'articolo 230, quarto comma del trattato CE e interpretate dalla giurisprudenza <sup>2</sup>, come troppo rigide e inadeguate ad assicurare il diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale effettiva (o "diritto al giudice") contro gli atti delle istituzioni. Tale critica, sebbene formulata indipendentemente dalla Carta e prima dell'elaborazione di questa - che non codifica il diritto al giudice quale sancito dalla Corte di giustizia a partire dalla CEDU dagli anni '80 <sup>3</sup> - è stata reiterata con riferimento alla Carta. Alcuni si sono spinti sino a rivendicare l'istituzione di un nuovo mezzo di ricorso speciale che permetta a chiunque di ricorrere direttamente contro qualsiasi atto comunitario, anche di natura legislativa, per violazione dei suoi diritti fondamentali, analogamente alle procedure esistenti in taluni Stati membri ("Verfassungsbeschwerde", "recurso de amparo").

---

<sup>1</sup> Cfr. la nota di riflessione "Giustizia e affari interni".

<sup>2</sup> L'articolo 230, quarto comma del TCE limita il ricorso di annullamento ai destinatari degli atti comunitari e alle persone "direttamente ed individualmente" interessate da tali atti. Secondo l'interpretazione fornita dalla giurisprudenza, dopo la sentenza *Plaumann*, causa 25 / 62, racc. 1963, 197, questa formulazione esclude in linea di principio il ricorso contro atti di portata generale, anche se aventi un effetto diretto sui singoli, in quanto il singolo ricorrente è individualmente interessato soltanto qualora il provvedimento lo tocchi "a causa di determinate qualità personali ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità e quindi lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari."

<sup>3</sup> Cfr. in particolare le sentenze della Corte di giustizia nella causa 222/84 - *Johnston* -, Racc. 1986, 1651, punto 18; causa 222/86 - *Heylens* -, Racc. 1987, 4097, punto 14; causa 97/91 - *Borelli* -, Racc. 1992, I-6313, punto 14.

Altri sostengono che il diritto comunitario prevede un sistema di ricorso completo che assicura la tutela giurisdizionale effettiva, anche per i diritti fondamentali: i singoli possono, secondo i casi, ricorrere contro un atto comunitario direttamente, ai sensi dell'articolo 230, quarto comma del trattato CE, o adire i tribunali nazionali contro misure di attuazione di tale atto; il giudice nazionale può, o nel caso di ultima istanza deve, domandare alla Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale (articolo 234 del trattato CE) per verificare la validità dell'atto comunitario. Spetta pertanto agli Stati membri, conformemente all'articolo 10 del trattato CE, contribuire a questo duplice sistema di tutela prevedendo mezzi di ricorso a livello nazionale che consentano, senza lacune, il controllo indiretto degli atti delle istituzioni<sup>1</sup>. È stato altresì osservato che sarebbe difficile distinguere un nuovo ricorso, fondato sulla violazione dei diritti fondamentali, da altri ricorsi in quanto questi diritti potrebbero essere invocati in quasi tutte le controversie. Tuttavia i critici rispondono che il “dirottamento” tramite il giudice nazionale e il procedimento pregiudiziale non offrirebbe sempre garanzie sufficienti, anche perché il rinvio alla Corte di giustizia può comportare ritardi e non è nelle mani del ricorrente.

Un caso classico, che nel frattempo è stato ampiamente riconosciuto come problematico, è quello in cui la normativa comunitaria formula un divieto direttamente applicabile senza che sia necessario un atto nazionale di esecuzione. Un singolo che desideri far valere i suoi diritti contro tale divieto ha come unica possibilità il ricorso contro la sanzione che gli sarebbe eventualmente comminata dalle autorità nazionali in caso di violazione della normativa comunitaria. Molti ritengono anomalo che un singolo sia indotto a commettere un'infrazione per disporre di un mezzo di ricorso, in quanto privo del diritto di ricorrere direttamente contro l'atto comunitario in questione. In una sentenza recente<sup>2</sup> riguardante proprio questo caso, il Tribunale di primo grado ha ammesso il ricorso di un singolo, discostandosi dalla giurisprudenza precedente, giudicata troppo restrittiva, e facendo valere il diritto al giudice. Recenti conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa C-50/00 P<sup>3</sup> criticano in modo più globale l'interpretazione dell'articolo 230, quarto comma del trattato CE fornita dalla giurisprudenza tradizionale. Pertanto non è escluso che si delinei un punto di svolta decisivo nella giurisprudenza relativa alla ricevibilità dei ricorsi diretti dei singoli.

---

<sup>1</sup> Cfr. sentenza del TPG del 27 giugno 2000, T-172/98, Salamander e altri., Racc. 2000, II-2487, punto 74.

<sup>2</sup> Sentenza del 3 maggio 2002, T-177/01, Jégo-Quéré contro Commissione.

<sup>3</sup> Conclusioni del 21 marzo 2002 nella causa C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores contro Consiglio; le conclusioni forniscono inoltre una panoramica molto ampia del dibattito sulla questione. La sentenza della Corte è attesa nei prossimi mesi.



*Occorre modificare l'articolo 230, quarto comma del trattato CE per estendere le condizioni di ricevibilità dei ricorsi diretti dei singoli? In caso affermativo, secondo quali modalità? O non sarebbe preferibile lasciare alla giurisprudenza il compito di precisare le condizioni di ricevibilità, tenendo conto del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva?*

*È opportuno istituire un nuovo mezzo di ricorso diretto per la tutela dei diritti fondamentali dei singoli, analogamente a alcuni procedimenti costituzionali nazionali?*

*Quali sarebbero le conseguenze di una modifica del trattato su questo punto per l'organizzazione e il funzionamento della giurisdizione comunitaria?*

### **III. Modalità e conseguenze di un'eventuale adesione della Comunità/dell'Unione alla CEDU**

*Osservazione preliminare: complementarità tra Carta e idea dell'adesione alla CEDU*

Occorre innanzitutto rammentare che numerose istituzioni e personalità hanno osservato che l'elaborazione della Carta e la proposta di adesione della Comunità - o in futuro dell'Unione, quando sarà stata riconosciuta la sua personalità giuridica - alla CEDU costituiscono iniziative complementari e non alternative<sup>1</sup>: da un lato, l'esistenza della Carta non sottrarrebbe nulla al supposto interesse di rendere applicabile all'Unione il meccanismo di controllo esterno istituito dalla CEDU; dall'altro, un'adesione alla CEDU non ridurrebbe l'utilità, per l'Unione, di dotarsi di un suo catalogo di diritti fondamentali, tantopiù che la CEDU consente alle parti contraenti di andare oltre i diritti che essa garantisce (articolo 53 della CEDU) e che il modo in cui la relazione tra la CEDU e la Carta è articolata nel testo di quest'ultima è stato giudicato soddisfacente<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> In questa linea, cfr. altresì la comunicazione della Commissione, dell'11 ottobre 2000 (COM (2000) 644 defn., punto 9); i discorsi del sig. Wildhaber, Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo ("Il Consiglio d'Europa ha sempre considerato queste due opzioni come complementari e non come alternative") e del sig. Rodríguez Iglesias, Presidente della Corte di giustizia, in data 31 gennaio 2002; il discorso del sig. Krüger, Segretario generale del Consiglio d'Europa, in data 18 marzo 2002.

<sup>2</sup> Come indicato anche nel summenzionato discorso del sig. Wildhaber; in tal senso cfr. altresì il precitato discorso del sig. Rodríguez Iglesias ("Così, invece di essere concorrenti e di generare uno scisma nella tutela dei diritti fondamentali in Europa, la Convenzione e la Carta dovrebbero essere chiamate a un arricchimento reciproco"), i commenti degli osservatori del Consiglio d'Europa sul progetto finale della Carta, doc. CHARTE 4961/00 CONTRIB 356 del 13 novembre 2000 e la summenzionata comunicazione della Commissione.

## 1. Gli argomenti a favore e contro un'adesione

Anziché riprodurre per esteso gli argomenti menzionati nell'ambito di una discussione che dura da oltre vent'anni, ci si limiterà in questa sede a rammentarne sommariamente i principali<sup>1</sup>: i sostenitori dell'adesione sottolineano soprattutto che questa aumenterebbe la protezione dei diritti fondamentali, estendendo all'azione delle istituzioni dell'Unione il medesimo meccanismo di controllo giurisdizionale esterno cui tutti gli Stati membri si sono già sottoposti. A loro avviso, colmare tale lacuna di protezione appare sempre più urgente alla luce del notevole trasferimento di competenze dagli Stati membri all'Unione e allo scopo di evitare contraddizioni rispetto agli impegni richiesti dall'Unione agli Stati candidati. L'adesione dell'Unione rappresenterebbe inoltre la migliore soluzione per evitare "nuove divisioni in Europa" tra due sistemi di protezione dei diritti fondamentali, garantendo uno sviluppo armonioso della giurisprudenza delle due Corti europee.

La principale preoccupazione di coloro che sostengono la posizione contraria è che un'adesione alla CEDU sarebbe incompatibile con il principio dell'autonomia del diritto comunitario, ivi compresa la posizione della Corte di giustizia come unico arbitro di tale diritto. La questione sarà esaminata in dettaglio più avanti. Un altro argomento talvolta avanzato è che per l'Unione non sarebbe appropriato essere sottoposta a un controllo da parte di giudici che non sono cittadini dell'Unione e che potrebbero non comprendere appieno la specificità dell'integrazione europea.

*Alla luce degli argomenti menzionati, un'adesione alla CEDU avrebbe l'effetto di rafforzare l'autorità e la credibilità del diritto dell'Unione e della sua giurisdizione, o piuttosto di indebolirle?*

---

<sup>1</sup> Cfr. gli argomenti avanzati dai vari intervenienti dinanzi alla Corte di giustizia nel procedimento che ha portato al parere 2/94, racc. 1996, I, pagg. 1772 e segg.; cfr. anche la relazione sulla Carta dei diritti fondamentali dell'House of Lords Select Committee on the European Union, datata 24 maggio 2000, punti 104-112 (sintesi della testimonianza resa su tale questione dinanzi al comitato in questione).

## 2. Modalità di un'eventuale adesione

### a) A livello dell'Unione

Conformemente al parere 2/94 della Corte di giustizia, l'adesione della Comunità alla CEDU richiederebbe l'inserimento di una base giuridica esplicita nel trattato CE, ad esempio, nell'articolo 303. Se la Convenzione raccomandasse il riconoscimento formale della personalità giuridica dell'Unione e la sua fusione con quella della Comunità, tale base giuridica dovrebbe permettere l'adesione dell'Unione.<sup>1</sup>

### b) A livello del Consiglio d'Europa

L'adesione della Comunità/dell'Unione alla CEDU richiederebbe comunque anche la modifica della CEDU, eventualmente solo dell'articolo 59, che attualmente limita le parti contraenti ai membri del Consiglio d'Europa (i quali possono essere esclusivamente *Stati* europei). Solleverebbe inoltre alcune altre questioni tecniche che potrebbero comportare adattamenti del sistema di Strasburgo.<sup>2</sup>

## 3. Conseguenze di un'adesione con riguardo al principio dell'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario

Secondo alcuni, l'adesione della Comunità comprometterebbe il principio dell'autonomia del diritto comunitario. Ciò avverrebbe, da un lato, perché la Corte di giustizia perderebbe il potere esclusivo di pronunciarsi sulla validità degli atti di diritto comunitario - che risulterebbero con l'essere

---

<sup>1</sup> Nel formulare una base giuridica occorrerebbe determinare se si debba menzionare unicamente il caso dell'adesione alla CEDU o anche la possibilità di adesione alle altre convenzioni internazionali in materia di diritti dell'uomo. Si dovrebbero inoltre prevedere regole concernenti il processo decisionale da applicare alla firma e alla conclusione dell'accordo di adesione.

<sup>2</sup> Tali questioni sono state esaminate di recente da un gruppo di lavoro ad hoc istituito in seno al Comitato direttivo per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa; cfr. la relazione sullo stato dei lavori di tale gruppo, del 2 aprile 2002 (GT-DH-EU (2002) 012).

controllati anche dalla Corte europea dei Diritti dell'Uomo. Dall'altro, quest'ultima Corte potrebbe essere chiamata a pronunciarsi anche su questioni di interpretazione del diritto comunitario, come nel caso del controllo della proporzionalità degli atti comunitari, o anche della ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri o dell'esaurimento dei mezzi di ricorso interni. Inoltre, la Corte di giustizia perderebbe il ruolo di unico arbitro nelle controversie tra Stati membri e tra questi ultimi e le istituzioni, in quanto tali controversie potrebbero essere presentate dinanzi alla Corte di Strasburgo ai sensi dell'articolo 33 della CEDU. Tutto ciò indebolirebbe sensibilmente l'autorità politica della Corte di giustizia nei confronti delle autorità degli Stati membri e delle loro giurisdizioni supreme.

Altri, invece, contestano questa analisi e sostengono che l'adesione sarebbe perfettamente compatibile con l'autonomia del diritto comunitario. Fanno notare che la Corte di Strasburgo non ha alcun potere di cassazione o di dichiarazione d'invalidità degli atti delle parti contraenti o delle sentenze dei loro tribunali supremi, ma che può soltanto constatare eventuali violazioni della CEDU, e che le conseguenze concrete da trarne nell'ambito dell'ordinamento giuridico interno restano di competenza delle istituzioni delle parti contraenti. Fanno notare inoltre che il diritto interno è preso in considerazione dalla Corte di Strasburgo soltanto come una questione di fatto, e che nel giudicare la proporzionalità degli atti nazionali tale Corte riconosce dei margini di discrezionalità che consentirebbero di tener conto anche della specificità del diritto comunitario. La Corte di Strasburgo non potrebbe pertanto essere qualificata un tribunale "superiore" rispetto alle Corti supreme delle parti contraenti, ma semplicemente un'istanza più specializzata che esercita un controllo esterno sussidiario; la Corte di giustizia ha peraltro già ammesso la possibilità di sottoporre l'Unione a siffatto controllo esterno<sup>1</sup>. Quanto al rischio che vengano proposti ricorsi tra la Comunità e gli Stati membri o tra questi ultimi dinanzi alla Corte di Strasburgo, si potrebbe supporre che siffatti contenziosi sarebbero comunque vietati dal diritto comunitario<sup>2</sup>; tuttavia, potrebbe essere auspicabile inserire una precisazione esplicita in tal senso all'atto della conclusione

---

<sup>1</sup> Cfr. il parere 1/91 della Corte del 14 dicembre 1991, Racc. 1991, I-6079, punto 40 della motivazione: "La competenza della Comunità in materia di relazioni internazionali ... implica necessariamente la facoltà di assoggettarsi alle decisioni di un organo giurisdizionale istituito o designato in forza di tali accordi, per quanto concerne l'interpretazione e l'applicazione delle loro disposizioni."

<sup>2</sup> Ricorsi tra Stati membri dinanzi alla Corte di Strasburgo riguardo all'applicazione del diritto comunitario sarebbero infatti contrari all'articolo 292 del trattato CE (mentre ricorsi relativi ad atti non connessi al diritto comunitario restano ovviamente possibili). Parimenti, si può supporre che controversie tra la Comunità/Unione e alcuni Stati membri dinanzi alla medesima Corte violerebbero l'articolo 10 del trattato CE, in quanto costituirebbero uno sviamento rispettivamente delle procedure dell'articolo 226 e dell'articolo 230 del trattato CE.

di un eventuale accordo di adesione, ad esempio mediante una dichiarazione con cui la Comunità/l'Unione e gli Stati membri rinunciano al diritto a ricorsi tra Stati dinanzi alla Corte di Strasburgo.

Infine, alcuni sostengono che è proprio la mancata partecipazione della Comunità/Unione al sistema di Strasburgo che rischierebbe in futuro di comprometterne l'ordinamento giuridico. In effetti, succede che gli Stati membri siano considerati indirettamente responsabili dinanzi alla Corte di Strasburgo di presunte violazioni della CEDU risultanti in realtà da atti delle istituzioni dell'Unione. Tale responsabilità è già riconosciuta per atti di diritto primario non soggetti al controllo della Corte di giustizia<sup>1</sup> nonché per ricorsi contro un atto nazionale che si limita a recepire parola per parola una direttiva comunitaria<sup>2</sup>; attualmente è pendente dinanzi alla Corte di Strasburgo un ricorso contro i quindici Stati membri secondo cui una decisione della Commissione in materia di concorrenza, confermata dalla Corte di giustizia, violerebbe la CEDU<sup>3</sup>. In mancanza di un'adesione, questi osservatori temono che indirettamente la Corte di Strasburgo finisca col pronunciarsi sempre più spesso su atti della Comunità/Unione, senza che quest'ultima possa difendersi o che il suo sistema giuridico sia rappresentato da un giudice in seno alla Corte, e che gli Stati membri, incaricati della difesa al posto della Comunità, possano assumere posizioni divergenti rispetto a quest'ultima, e fra loro, riguardo alla conformità degli atti comunitari alla CEDU.

*Un'adesione alla CEDU comprometterebbe il principio dell'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario e il ruolo della Corte di giustizia come arbitro supremo di tale ordinamento giuridico, o avrebbe piuttosto conseguenze positive per detto ordinamento giuridico?*

---

<sup>1</sup> Cfr. la sentenza della Corte di Strasburgo del 18 febbraio 1999, Matthews. c. Regno Unito, ric. n. 24833/94, relativo all'atto del 1976 concernente le elezioni del Parlamento europeo, il cui allegato II escludeva Gibilterra dalle elezioni.

<sup>2</sup> Cfr. la sentenza della Corte di Strasburgo del 15 novembre 1996, Cantoni c. Francia, ric. n. 17862/91. Cfr. anche la sentenza del 7 marzo 2000, T.I. c. Regno Unito, ric. n. 43844/98, relativa alla convenzione di Dublino.

<sup>3</sup> Causa DSR Senator Lines c. i quindici Stati membri, ric. n. 56672/00. La Corte non si è ancora pronunciata sulla ricevibilità del ricorso, contestata dai quindici Stati membri, che si riferiscono alla giurisprudenza dell'ex Commissione dei diritti dell'uomo (decisione del 9 febbraio 1990, M & Co c. Germania).

#### 4. Conseguenze per il sistema di ripartizione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri

In tale contesto occorre distinguere due soggetti:

In primo luogo, siccome un'adesione alla CEDU richiederebbe, conformemente al parere 2/94 della Corte di giustizia, l'inserimento di una base giuridica esplicita nel trattato (riguardo alla forma, vedasi più avanti), alcuni sostengono che ciò potrebbe significare il riconoscimento di una competenza generale <sup>1</sup> della Comunità/Unione in materia di diritti fondamentali, compreso a livello interno. Quest'analisi è contestata da altri: l'obiettivo e l'effetto di un'adesione sarebbero soltanto di assoggettare le istituzioni ai diritti fondamentali della CEDU e al controllo esterno da parte della Corte di Strasburgo, e non si vede pertanto perché l'inserimento di una base giuridica nel trattato opportunamente limitata a tal fine dovrebbe dar luogo a una competenza generale dell'Unione di legiferare a livello interno prescrivendo diritti fondamentali che vincolino gli Stati membri nella loro azione. Se lo si reputa necessario, tuttavia, si potrebbe chiarire questo punto nella base giuridica che permetterà l'adesione. Altri ancora suggeriscono di risolvere il problema assoggettando l'azione delle istituzioni al sistema di Strasburgo, senza prevedere l'adesione (questo modello è presentato più avanti).

In secondo luogo, alcuni hanno sottolineato che un'adesione potrebbe portare la Corte di Strasburgo a deliberare sul sistema di ripartizione delle competenze dell'Unione, in quanto talvolta potrebbe risultare difficile decidere se una causa riguarda la "giurisdizione" (articolo 1 CEDU) della Comunità/Unione o quella di uno Stato membro. Per evitare questa situazione, tuttavia, sono state suggerite alcune soluzioni tecniche, da definire in occasione di un eventuale accordo di adesione. <sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Va notato che, pur mancando siffatta competenza generale, la Comunità adotta in alcuni settori norme specifiche relative ai diritti fondamentali, sulla base di articoli particolari del trattato (cfr., ad esempio, gli articoli 13 e 141 del trattato CE), o in modo complementare all'esercizio delle competenze ad essa riconosciute (cfr., ad esempio, l'articolo 2 del summenzionato regolamento 2679/98 (diritto di sciopero), o i regolamenti 975/99 e 976/99 relativi alle azioni comunitarie di cooperazione nei paesi terzi).

<sup>2</sup> In particolare, si propone, analogamente alla soluzione trovata nel caso della convenzione sul diritto del mare, un meccanismo che consenta alla Comunità/Unione di unirsi a uno Stato membro in qualità di co-convenuto solidalmente responsabile, e viceversa, nonché l'aggiunta di una dichiarazione in cui si sottolinei che spetterà unicamente alla Comunità/Unione e agli Stati membri pronunciarsi sulla ripartizione delle competenze secondo le rispettive procedure interne.

*L'adesione alla CEDU sarebbe neutra rispetto alla ripartizione delle competenze interne tra l'Unione e i suoi Stati membri? Sarebbe opportuno prevedere una disposizione del trattato che precisi tale neutralità, analogamente all'articolo 51, paragrafo 2 della Carta?*

*Vi è un rischio reale che la Corte di Strasburgo sia portata a deliberare sulla ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri? I meccanismi proposti permettono di escludere tale rischio?*

## **5. Formule alternative per garantire la coerenza tra il diritto dell'Unione e quello della CEDU**

È generalmente riconosciuto che i contatti e gli scambi informali esistenti tra le due Corti europee sono estremamente positivi e facilitano considerevolmente uno sviluppo armonioso della giurisprudenza di entrambe le Corti. Tuttavia, mentre numerosi osservatori insistono sull'adesione della Comunità/Unione come soluzione ideale per garantire la coerenza, alcuni hanno suggerito di sviluppare a tal fine meccanismi alternativi, di cui segnaliamo in appresso i più frequentemente discussi:

### **a) Meccanismo di rinvio o di consultazione**

È stato suggerito d'instaurare un meccanismo di rinvio o di consultazione che consenta alla Corte di Lussemburgo di formulare alla Corte di Strasburgo una richiesta d'interpretazione della CEDU.

Tali proposte sono state pensate talvolta come misura di accompagnamento, talvolta come alternativa a un'adesione alla CEDU. Nel secondo caso, alcuni hanno suggerito che la risposta o il parere espresso dalla Corte di Strasburgo possa essere considerato "non vincolante" per la Corte di giustizia. Si è anche sostenuto che siffatto meccanismo assicurerebbe al meglio la coerenza tra le due giurisprudenze, in particolare nei casi in cui la Corte di giustizia è chiamata a deliberare su questioni relative ai diritti dell'uomo in mancanza di una giurisprudenza di Strasburgo e potrebbe vedersi contraddire successivamente da quest'ultima. A parere di coloro che raccomandano di combinare un meccanismo di rinvio con l'adesione, siffatto meccanismo permetterebbe anche di ridurre il numero di ricorsi individuali dinanzi alla Corte di Strasburgo in materia di diritto dell'Unione.

Contro queste proposte sono state formulate tuttavia varie obiezioni. È stato sottolineato soprattutto che un meccanismo di rinvio di questo tipo ritarderebbe notevolmente, in violazione del diritto a una tutela giurisdizionale efficace, la soluzione delle controversie di cui al procedimento a quo (specialmente nei casi in cui questa procedura si aggiungesse a un rinvio pregiudiziale da parte di un giudice nazionale alla Corte di giustizia). È stato osservato inoltre che la Corte di giustizia rischierebbe di venire a trovarsi in situazioni piuttosto delicate, in cui non si trova nessuna Corte costituzionale nazionale: se, da un lato, potrebbe ricorrere a questa procedura soltanto in casi molto specifici, dall'altro, la sua scelta di *non* sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte di Strasburgo in un determinato procedimento potrebbe sempre essere criticata successivamente, soprattutto se quest'ultima Corte decidesse di seguire una linea diversa da quella di Lussemburgo. Se si prevede, come alternativa a un'adesione, di rendere i pareri di Strasburgo "non vincolanti", la Corte di giustizia non potrebbe comunque discostarsi apertamente da tali pareri, e le sue sentenze rischierebbero in ogni caso di essere soggette a discussioni circa il grado concreto di fedeltà al parere di Strasburgo.

Infine, alcuni ritengono che una procedura di parere o di rinvio mescolerebbe indebitamente i sistemi giuridici e inciderebbe sull'autonomia del diritto comunitario in misura maggiore rispetto a una semplice adesione: la Corte di Strasburgo interverrebbe infatti direttamente nelle controversie pendenti, dando interpretazioni autorevoli per la Corte di giustizia, o *de jure* o almeno *de facto*; ogni altra Corte costituzionale nazionale può invece valutare liberamente i diritti fondamentali del proprio ordinamento giuridico, e il ruolo della Corte di Strasburgo si limita a un controllo *ex post* del rispetto degli obblighi di diritto internazionale derivanti dalla CEDU.

Tecnicamente, l'instaurazione di una procedura di rinvio o di consultazione richiederebbe non soltanto un protocollo speciale allegato ai trattati CE/UE, ma anche emendamenti della CEDU, in quanto costituirebbe una deroga rispetto alla funzione normale della Corte di Strasburgo.



## b) Una camera comune

Va menzionata anche l'idea, che è stata avanzata talvolta, secondo cui, in mancanza di un'adesione, la Corte di giustizia e la Corte di Strasburgo potrebbero formare una "camera comune" o un "panel" cui ciascuno dei due organi giurisdizionali potrebbe rivolgersi quando ci fosse l'esigenza di assicurare un'interpretazione uniforme dei diritti fondamentali o, più particolarmente, quando una Corte volesse allontanarsi dalla giurisprudenza dell'altra. I sostenitori di quest'ipotesi dichiarano che essa rispecchierebbe una stretta parità tra le due Corti e inciderebbe in misura minore sul loro funzionamento attuale. Ci si dovrebbe chiedere, tuttavia, se questa proposta non sia in conflitto con la regola - stabilita dalla Corte di giustizia come derivante dal principio dell'autonomia del diritto comunitario - secondo cui i giudici della Corte di giustizia non dovrebbero sedere simultaneamente in altri organi giurisdizionali in cui sia loro richiesto di interpretare disposizioni identiche a quelle del diritto comunitario ma in base a criteri, metodi e concetti diversi.<sup>1</sup>

## c) Prevedere il diritto di ricorso dinanzi alla Corte di Strasburgo senza aderire alla CEDU

Infine, è stato suggerito di sottoporre l'azione delle istituzioni dell'Unione al meccanismo dei ricorsi individuali dinanzi alla Corte di Strasburgo, mediante un protocollo speciale ai trattati CE e UE e un protocollo alla CEDU, senza tuttavia prevedere l'adesione della Comunità/Unione alla CEDU. Se questo modello mira a creare una situazione in larga misura analoga a quella di un'adesione per quanto riguarda la posizione delle due Corti e la protezione dei cittadini, la differenza principale consisterebbe nel fatto che la Comunità/Unione non parteciperebbe ai negoziati relativi ad emendamenti alla CEDU o a protocolli addizionali. Alcuni hanno osservato che questo modello comporterebbe difficoltà di principio per l'autonomia del diritto comunitario, nonché complicazioni

---

<sup>1</sup> Cfr. il parere 1/91 della Corte del 14 dicembre 1991, punto 52 della motivazione, relativo al primo progetto di accordo sullo Spazio economico europeo e al regime della "Corte SEE" ivi previsto.

pratiche: in effetti, le istituzioni sarebbero soggette al sistema di ricorsi di Strasburgo senza che il diritto di Strasburgo faccia formalmente parte del diritto comunitario (sebbene si possa dire che le norme sostanziali della CEDU sono di fatto applicate nella giurisprudenza della Corte di giustizia sopramenzionata) e che la Comunità/Unione e il suo diritto siano trattati, in seno al sistema di Strasburgo, su un piano di parità rispetto agli altri firmatari della CEDU.

*Le formule alternative proposte all'adesione alla CEDU sono soddisfacenti?*

*Sarebbe opportuno, in particolare, instaurare un meccanismo di rinvio della Corte di giustizia verso la Corte di Strasburgo, come alternativa o come misura complementare all'adesione della Comunità/Unione alla CEDU? O sarebbe preferibile, nell'ipotesi di un'adesione, attenersi al regime comune (istanze individuali presso quest'ultima Corte previo esperimento delle vie di ricorso interno)?*

---