



Corte di Giustizia dell’Unione Europea

PARERE 2/13 DELLA CORTE (Seduta Plenaria)

18 dicembre 2014

Indice

I – La domanda di parere

II – Il quadro istituzionale e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali

A – Il Consiglio d’Europa

B – La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali

1. Il titolo I della CEDU, intitolato «Diritti e libertà», e le norme sostanziali in esso contenute

2. Il titolo II della CEDU e i meccanismi di controllo

a) La Corte EDU

b) Il funzionamento del Comitato dei Ministri nell’esercizio delle sue competenze di controllo dell’esecuzione delle sentenze della Corte EDU

3. Il titolo III della CEDU, intitolato «Disposizioni varie»

4. I protocolli della CEDU

III – I rapporti tra l’Unione e la CEDU

IV – Il processo di adesione

V – Il Progetto di accordo

A – Le disposizioni disciplinanti l’adesione propriamente detta

B – Le altre disposizioni

VI – Le valutazioni formulate dalla Commissione nella sua domanda di parere

A – Sulla ricevibilità

B – Nel merito

1. L’articolo 1, lettera a), del Protocollo n. 8 UE

2. L’articolo 1, lettera b), del Protocollo n. 8 UE

3. Gli articoli 6, paragrafo 2, seconda frase, TUE e 2, prima frase, del Protocollo n. 8 UE
4. Gli articoli 1, lettera b), e 2, prima frase, del Protocollo n. 8 UE
5. L'articolo 2, seconda frase, del Protocollo n. 8 UE
6. L'articolo 3 del Protocollo n. 8 UE

VII – Sintesi delle principali osservazioni presentate dinanzi alla Corte

A – Sulla ricevibilità della domanda di parere

B – Nel merito

1. L'articolo 1, lettera a), del Protocollo n. 8 UE
2. L'articolo 1, lettera b), del Protocollo n. 8 UE
3. Gli articoli 6, paragrafo 2, TUE e 2, prima frase, del Protocollo n. 8 UE
4. Gli articoli 1, lettera b), e 2, prima frase, del Protocollo n. 8 UE
5. L'articolo 2, seconda frase, del Protocollo n. 8 UE
6. L'articolo 3 del Protocollo n. 8 UE

VIII – Presa di posizione della Corte

A – Sulla ricevibilità

B – Nel merito

1. Considerazioni preliminari
2. Sulla compatibilità dell'accordo previsto con il diritto primario dell'Unione
 - a) Sulle caratteristiche specifiche e sull'autonomia del diritto dell'Unione
 - b) Sull'articolo 344 TFUE
 - c) Sul meccanismo del convenuto aggiunto
 - d) Sulla procedura di previo coinvolgimento della Corte
 - e) Sulle caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione riguardo al controllo giurisdizionale in materia di PESC

«Parere 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»

Nel procedimento di parere 2/13, avente ad oggetto una domanda di parere ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE, presentata il 4 luglio 2013 dalla Commissione europea,



LA CORTE (Seduta Plenaria)

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vicepresidente, A. Tizzano (relatore), R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, C. Vajda e S. Rodin, presidenti di sezione, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund, J.L. da Cruz Vilaça e F. Biltgen, giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancellieri: A. Calot Escobar e M.-A. Gaudissart, capo unità

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza in data 5 e 6 maggio 2014,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Commissione europea, da L. Romero Requena, H. Krämer, C. Ladenburger e B. Smulders, in qualità di agenti;
- per il governo belga, da M. Jacobs e C. Pochet, in qualità di agenti;
- per il governo bulgaro, da E. Petranova e D. Drambozova, in qualità di agenti;
- per il governo ceco, da M. Smolek, E. Ruffer e J. Králová in qualità di agenti;
- per il governo danese, da C. Thorning e M. Wolff, in qualità di agenti;
- per il governo tedesco, da T. Henze e J. Kemper, in qualità di agenti;
- per il governo estone, da K. Kraavi-Käerdi, in qualità di agente;
- per l'Irlanda, da E. Creedon, A. Joyce ed E. McPhillips, in qualità di agenti, assistiti da E. Regan, SC, e C. Toland, BL, nonché da C. Daly, Advisory Council;
- per il governo ellenico, da A. Samoni-Rantou, E.-M. Mamouna e K. Boskovits, in qualità di agenti;
- per il governo spagnolo, da M.A. Sampol Pucurull e N. Díaz Abad, in qualità di agenti;
- per il governo francese, da E. Belliard, N. Rouam, G. de Bergues e D. Colas, in qualità di agenti;
- per il governo italiano, da G. Albenzio, avvocato dello Stato;
- per il governo cipriota, da K. Lykourgos, K. Kompos e N. Kyriakou, in qualità di agenti;
- per il governo lettone, da I. Kalniņš e D. Pelše, in qualità di agenti;
- per il governo lituano, da D. Kriaučiūnas, R. Krasuckaitė e A. Svinkūnaitė, in qualità di agenti;
- per il governo ungherese, da M.Z. Fehér, in qualità di agente;

- per il governo dei Paesi Bassi, da M.K. Bulterman e J. Langer, in qualità di agenti;
- per il governo austriaco, da A. Posch e C. Pesendorfer, in qualità di agenti;
- per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;
- per il governo portoghese, da L. Inez Fernandes e M.L. Duarte, in qualità di agenti;
- per il governo rumeno, da R.H. Radu, V. Angelescu e A. -G. Văcaru, in qualità di agenti;
- per il governo slovacco, da B. Ricziová, in qualità di agente;
- per il governo finlandese, da J. Heliskoski e H. Leppo, in qualità di agenti;
- per il governo svedese, da A. Falk e M. Rhodin, in qualità di agenti;
- per il governo del Regno Unito, da S. Behzadi-Spencer, in qualità di agente, assistita da D. Beard, QC;
- per il Parlamento europeo, da R. Passos, P. Schonard e E. Waldherr, in qualità di agenti;
- per il Consiglio dell’Unione europea, da H. Legal, F. Naert, T. Blanchet e P. Plaza García, in qualità di agenti,

sentito l’avvocato generale, ha pronunciato il seguente

Parere

I – La domanda di parere

1. La domanda di parere presentata dalla Commissione europea alla Corte di giustizia dell’Unione europea è così formulata:

«Il Progetto di accordo sull’adesione dell’Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali[, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la “CEDU”),] è compatibile con i Trattati?».

2. La Commissione ha trasmesso alla Corte, quali allegati alla sua domanda:

- il Progetto riveduto di accordo sull’adesione dell’Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: il «Progetto di accordo»);
- il Progetto di dichiarazione dell’Unione europea da emettere al momento della firma dell’accordo di adesione (in prosieguo: il «Progetto di dichiarazione»);
- il Progetto di regola da aggiungere alle Regole del Comitato dei Ministri per il controllo dell’esecuzione delle sentenze e delle composizioni amichevoli nelle cause in cui è parte l’Unione europea (in prosieguo: il «Progetto di regola 18»);
- il Progetto di memorandum di accordo tra l’Unione europea e X [Stato non membro dell’Unione europea], e



– il Progetto di relazione illustrativa dell’accordo sull’adesione dell’Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: il «Progetto di relazione illustrativa» e, insieme agli altri strumenti sopra menzionati, i «progetti di strumenti d’adesione» o l’«accordo previsto»).

Il – Il quadro istituzionale e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali

A – Il Consiglio d’Europa

3. Mediante un accordo internazionale firmato a Londra il 5 maggio 1949 ed entrato in vigore il 3 agosto 1949 (in prosieguo: lo «Statuto del Consiglio d’Europa»), un gruppo di dieci Stati europei ha istituito il Consiglio d’Europa per realizzare un’unione più stretta tra i propri membri al fine di salvaguardare e di promuovere gli ideali e i principi del loro patrimonio comune e di favorire il progresso economico e sociale in Europa. Attualmente sono membri del Consiglio d’Europa 47 Stati europei, tra cui figurano i 28 Stati membri dell’Unione europea (in prosieguo: gli «Stati membri»).

4. Secondo il suddetto statuto, gli organi del Consiglio d’Europa sono il Comitato dei rappresentanti dei governi (in prosieguo: il «Comitato dei Ministri») e l’Assemblea parlamentare (in prosieguo: l’«Assemblea»), assistiti dal Segretariato del Consiglio d’Europa.

5. A norma dell’articolo 14 dello Statuto del Consiglio d’Europa, il Comitato dei Ministri è composto da un rappresentante per ciascun membro e ciascun rappresentante dispone di un voto.

6. Secondo l’articolo 15, lettera a), dello Statuto del Consiglio d’Europa, «[i]l Comitato dei Ministri esamina, su raccomandazione dell’[Assemblea] o di propria iniziativa, le misure idonee ad attuare lo scopo del Consiglio d’Europa, ivi comprese la conclusione di convenzioni e accordi e l’adozione di una politica comune da parte dei Governi circa questioni determinate. (...)». Il medesimo articolo, alla lettera b), prima frase, precisa che «[l]e conclusioni del Comitato dei Ministri possono, se del caso, assumere la forma di raccomandazioni ai Governi».

7. L’articolo 20 dello Statuto del Consiglio d’Europa disciplina i quorum richiesti per l’adozione delle decisioni da parte del Comitato dei Ministri. Esso è così formulato:

«a. Sono prese all’unanimità dei voti espressi e a maggioranza dei rappresentanti aventi diritto di partecipare alle sedute del Comitato dei Ministri le risoluzioni di tale comitato relative alle importanti questioni menzionate qui di seguito:

i. le raccomandazioni di cui all’articolo 15.b;

(...)

v. le raccomandazioni concernenti modifiche degli articoli (...) 15 [e] 20 (...);

vi. qualsiasi altra questione che, a motivo della sua importanza, il Comitato decida, mediante risoluzione adottata in conformità del paragrafo (d) che segue, di sottoporre alla regola dell’unanimità.

(...)

d. Sono adottate a maggioranza dei due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei rappresentanti aventi diritto di partecipare alle sedute tutte le altre risoluzioni del Comitato (...)».

8. A norma dell'articolo 25 del medesimo statuto, l'Assemblea è composta da rappresentanti di ciascun membro del Consiglio d'Europa, eletti dal rispettivo Parlamento nel proprio seno o designati tra i suoi componenti secondo una procedura stabilita da tale Parlamento nazionale. Ciascun membro dispone di un numero di seggi fissato dall'articolo 26 di detto statuto. Il numero di seggi più elevato è 18.

B – La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

9. La CEDU è un accordo internazionale multilaterale concluso in seno al Consiglio d'Europa, che è entrato in vigore il 3 settembre 1953. Tutti i membri del Consiglio d'Europa figurano nel novero delle Alte Parti contraenti di tale convenzione (in prosieguo: le «Parti contraenti»).

10. La CEDU si compone di tre titoli.

1. Il titolo I della CEDU, intitolato «Diritti e libertà», e le norme sostanziali in esso contenute

11. Il titolo I della CEDU definisce i diritti e le libertà che, a norma dell'articolo 1 di tale convenzione, le Parti contraenti «riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione». Tale impegno non soggiace ad alcuna deroga, fatta salva quella prevista dall'articolo 15 della medesima convenzione, ossia «[i]n caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione». In particolare, in nessun caso si può derogare agli obblighi enunciati agli articoli 2 (diritto alla vita, salvo il caso di morte risultante dal ricorso necessario alla forza), 3 (divieto di tortura), 4, paragrafo 1 (divieto di schiavitù), e 7 (nulla poena sine lege).

12. L'articolo 6 della CEDU, rubricato «Diritto ad un equo processo», dispone quanto segue:

«1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia.

2. Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata.

3. In particolare, ogni accusato ha diritto di:

(a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in

diritti-cedu.unipg.it



modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico;

- (b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa;
- (c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia;
- (d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico;
- (e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza».

13. L'articolo 13 della CEDU, intitolato «Diritto a un ricorso effettivo», è formulato nei seguenti termini:

«Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella [CEDU] siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali».

2. Il titolo II della CEDU e i meccanismi di controllo

14. Il titolo II della CEDU disciplina i meccanismi di controllo del rispetto, ad opera delle Parti contraenti, degli impegni da esse assunti conformemente all'articolo 1 di tale convenzione. Sono in particolare contenuti in tale titolo l'articolo 19 della CEDU, che istituisce la Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «Corte EDU»), e l'articolo 46, che attribuisce al Comitato dei Ministri competenze in materia di controllo dell'esecuzione delle sentenze di tale Corte.

a) La Corte EDU

15. A norma degli articoli 20 e 22 della CEDU, i giudici della Corte EDU, il cui numero è pari a quello delle Parti contraenti, sono eletti dall'Assemblea, in relazione a ciascuna Parte contraente, sulla base di un elenco di tre candidati presentati da quest'ultima.

16. L'articolo 32 della CEDU attribuisce alla Corte EDU la competenza ad interpretare e applicare tale convenzione alle condizioni previste, in particolare, dagli articoli 33 e 34 di quest'ultima.

17. A norma dell'articolo 33 della CEDU, alla Corte EDU può essere deferita, mediante ricorso interstatale, una controversia che opponga due (o più) Parti contraenti ed abbia ad oggetto qualsiasi presunta violazione delle disposizioni di tale convenzione e dei suoi protocolli.

18. A mente dell'articolo 34, prima frase, della CEDU, la Corte EDU «può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, di un'organizzazione non governativa o di un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione, da parte di una delle [Parti contraenti], dei diritti riconosciuti nella Convenzione».

19. La CEDU subordina la ricevibilità di un ricorso individuale, in particolare, alle seguenti

quattro condizioni. In primo luogo, a norma dell'articolo 34 di detta convenzione, il ricorrente deve poter sostenere di essere vittima di una violazione dei diritti riconosciuti dalla convenzione stessa o dai suoi protocolli. In secondo luogo, conformemente all'articolo 35, paragrafo 1, della medesima convenzione, il ricorrente deve aver esaurito le vie di ricorso «interne», vale a dire quelle esistenti nell'ordinamento giuridico della Parte contraente contro la quale il ricorso è diretto. Tale condizione di ricevibilità riflette il principio secondo cui il meccanismo di controllo istituito dalla CEDU ha carattere sussidiario rispetto ai meccanismi di tutela dei diritti dell'uomo esistenti in seno alle Parti contraenti (Corte EDU, *Akdivar e altri c. Turchia*, §§ 65 e 66, n. 21893/93, 16 settembre 1996, nonché *Burden c. Regno-Unito*, n. 13378/05, § 42, 29 aprile 2008). In terzo luogo, in forza dell'ultima disposizione sopra citata, il ricorso deve essere presentato entro un termine di sei mesi a partire dalla data della decisione interna definitiva. In quarto luogo, ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, lettera b), di detta convenzione, la ricevibilità di un ricorso è subordinata alla condizione che quest'ultimo non sia «essenzialmente identico a uno precedentemente esaminato dalla [Corte EDU] o già sottoposto a un'altra istanza internazionale d'inchiesta o di risoluzione», a meno che esso non contenga fatti nuovi.

20. Il procedimento dinanzi alla Corte EDU si conclude con una decisione o con una sentenza mediante le quali la Corte EDU constata che il ricorso è irricevibile o che la CEDU non è stata violata, oppure con una sentenza che constata la violazione di tale convenzione. **Questa sentenza ha carattere dichiarativo e non inficia la validità degli atti controversi della Parte contraente.**

21. Una sentenza della Corte EDU emessa dalla Grande Camera è definitiva, a norma dell'articolo 44, paragrafo 1, della CEDU. Risulta dal combinato disposto degli articoli 43 e 44, paragrafo 2, di tale convenzione che una sentenza emessa da una Camera della Corte EDU diviene definitiva quando le parti dichiarano che non richiederanno il rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera, oppure quando una richiesta siffatta sia stata respinta dal collegio di quest'ultima, o anche quando siano trascorsi tre mesi dalla data della sentenza senza che sia stato richiesto il rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera.

22. Ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 1, della CEDU, le Parti contraenti sono tenute a conformarsi alle sentenze definitive emesse dalla Corte EDU nelle controversie nelle quali esse sono parti. In applicazione di tale disposizione, una Parte contraente è obbligata, da un lato, ad adottare, riguardo al ricorrente, tutte le misure individuali applicabili in virtù del proprio ordinamento interno al fine di eliminare le conseguenze della violazione constatata nella sentenza della Corte EDU (*restitutio in integrum*). Qualora l'ordinamento interno della Parte contraente interessata non permetta se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di detta violazione, l'articolo 41 della CEDU prevede che la Corte EDU conceda un'«equa soddisfazione» al ricorrente. Dall'altro lato, una Parte contraente è tenuta ad adottare le misure di ordine generale, quali una modifica del proprio ordinamento interno, mutamenti giurisprudenziali o altri tipi di misure, al fine di prevenire nuove violazioni analoghe a quelle constatate dalla Corte suddetta o di porre termine a violazioni che permangono in tale ordinamento.

b) Il funzionamento del Comitato dei Ministri nell'esercizio delle sue competenze di controllo dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU



23. L'articolo 46, paragrafo 2, della CEDU affida al Comitato dei Ministri il compito di controllare l'esecuzione delle sentenze definitive della Corte EDU. Allo stesso modo, a norma dell'articolo 39, paragrafo 4, di detta convenzione, il Comitato dei Ministri sorveglia l'esecuzione dei termini di una composizione amichevole di una controversia, quale prevista dal paragrafo 1 del medesimo articolo.

24. In virtù di tali competenze, il Comitato dei Ministri esamina, in sostanza, se la Parte contraente abbia adottato tutte le misure necessarie per conformarsi alla sentenza definitiva della Corte EDU o, eventualmente, per eseguire i termini di una composizione amichevole. L'esercizio di tali competenze è disciplinato dalle «Regole del Comitato dei Ministri per il controllo dell'esecuzione delle sentenze e dei termini delle composizioni amichevoli» (in prosieguo: le «regole per il controllo dell'esecuzione»).

25. Secondo la regola 17 delle regole per il controllo dell'esecuzione, il Comitato dei Ministri adotta una «risoluzione finale» qualora concluda che la Parte contraente ha adottato tutte le misure necessarie per conformarsi alla sentenza definitiva della Corte EDU o, eventualmente, per eseguire i termini di una composizione amichevole. Ai sensi della regola 16 delle suddette regole, il Comitato dei Ministri può adottare «risoluzioni interinali», segnatamente al fine di «fare il punto sullo stato di avanzamento dell'esecuzione o, eventualmente, di esprimere la propria preoccupazione e/o di formulare suggerimenti per quanto riguarda l'esecuzione». L'adozione di questi due tipi di risoluzioni esige il raggiungimento del quorum previsto dall'articolo 20, lettera d), dello Statuto del Consiglio d'Europa.

26. Ai sensi dell'articolo 46, paragrafi 3 e 4, della CEDU, il Comitato dei Ministri, mediante un voto a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti aventi diritto di partecipare alle sue sedute, può, da un lato, ove ritenga che il controllo dell'esecuzione di una sentenza definitiva sia ostacolato da una difficoltà di interpretazione della sentenza stessa, presentare alla Corte EDU una domanda di interpretazione. Dall'altro lato, detto Comitato, ove ritenga che una Parte contraente rifiuti di conformarsi a una sentenza definitiva in una controversia in cui essa è parte, può deferire alla Corte EDU la questione dell'adempimento dell'obbligo incombente a tale Parte in forza del paragrafo 1 del medesimo articolo 46. Se detta Corte constata che questo obbligo è stato violato, rinvia il caso al Comitato dei Ministri affinché questo esamini le misure da adottare. Qualora non si constati alcuna violazione, il caso viene rinviato a detto Comitato, che ne chiude l'esame, ai sensi del paragrafo 5 del citato articolo 46.

27. La CEDU attribuisce al Comitato dei Ministri anche alcune altre competenze. Infatti, ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 2, di detta convenzione, il Comitato dei Ministri può, su richiesta dell'Assemblea plenaria della Corte EDU e con propria decisione unanime, ridurre, per un periodo determinato, da sette a cinque il numero di giudici delle Camere e, sulla base dell'articolo 47 della medesima convenzione, chiedere alla Corte EDU un parere consultivo su

questioni giuridiche relative all'interpretazione della citata convenzione e dei suoi protocolli.

28. Infine, a norma dell'articolo 50 della CEDU, le spese di funzionamento della Corte EDU sono a carico del Consiglio d'Europa.

3. Il titolo III della CEDU, intitolato «Disposizioni varie»

29. Ai sensi dell'articolo 53 della CEDU, nessuna delle disposizioni di quest'ultima può essere interpretata in modo da limitare o da pregiudicare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali che possano essere riconosciuti in base alle leggi di ogni Parte contraente o in base a ogni altro accordo al quale questa partecipi.

30. A norma dell'articolo 55 della CEDU, le Parti contraenti rinunciano reciprocamente, salvo compromesso speciale, a sottoporre una controversia nata dall'interpretazione o dall'applicazione di tale convenzione a una procedura di risoluzione diversa da quelle previste dalla convenzione stessa.

31. L'articolo 57, paragrafo 1, della CEDU, pur proibendo le «riserve di carattere generale», consente alle Parti contraenti, al momento della firma della convenzione o del deposito dello strumento di ratifica, di «formulare una riserva riguardo a una determinata disposizione della Convenzione, nella misura in cui una legge in quel momento in vigore sul suo territorio non sia conforme a tale disposizione».

4. I protocolli della CEDU

32. La CEDU è completata da una serie di quattordici protocolli.

33. Un primo gruppo di protocolli, comprendente il Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: il «Protocollo addizionale»), nonché i protocolli nn. 4, 6, 7, 12 e 13, completa il contenuto della CEDU istituendo diritti fondamentali supplementari. Tutti gli Stati membri sono Parti contraenti del Protocollo addizionale e del Protocollo n. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali relativo all'abolizione della pena di morte (in prosieguo: il «Protocollo n. 6»). Per contro, ciascuno degli altri protocolli annovera come Parti contraenti soltanto un numero limitato di Stati membri.

34. Un secondo gruppo di protocolli, includente i protocolli nn. 2, 3, 5, da 8 a 11 e 14, si è limitato ad apportare delle modifiche alla CEDU, ed essi non hanno un contenuto autonomo. Del resto, la maggior parte di tali protocolli è stata abrogata o è divenuta priva di oggetto.



35. Tra i protocolli di questo secondo gruppo, il più rilevante ai fini della presente domanda di parere è il Protocollo n. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il quale emenda il sistema di controllo della Convenzione, adottato il 13 maggio 2004 ed entrato in vigore il 1° giugno 2010. Mediante l'articolo 17 di tale protocollo, l'articolo 59, paragrafo 2, della CEDU è stato modificato al fine di prevedere il principio stesso di un'adesione dell'Unione a tale convenzione. Detta disposizione è redatta ormai come segue:

«L'Unione europea può aderire alla [CEDU]».

36. Infine, due protocolli supplementari sono aperti alla firma e non sono ancora in vigore. Si tratta del Protocollo n. 15, che emenda la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il quale modifica la CEDU in merito ad aspetti di importanza relativamente minore, e del Protocollo n. 16 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato il 2 ottobre 2013 (in prosieguo: il «Protocollo n. 16»), il quale prevede, all'articolo 1, paragrafo 1, la possibilità per le più alte giurisdizioni delle Parti contraenti di rivolgere alla Corte EDU domande di pareri consultivi in merito a questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla CEDU o dai suoi protocolli.

III – I rapporti tra l'Unione e la CEDU

37. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, i diritti fondamentali costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto dell'Unione. A questo proposito, la Corte si ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, nonché alle indicazioni fornite dagli strumenti internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo, cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito (sentenze *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, EU:C:1970:114, punto 4, e *Nold/Commissione*, 4/73, EU:C:1974:51, punto 13). In tale contesto, la Corte ha precisato che la CEDU riveste un significato particolare (v., in particolare, sentenze *ERT*, C-260/89, EU:C:1991:254, punto 41, nonché *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione* (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, punto 283). L'articolo F, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea (divenuto, in seguito a modifica, articolo 6, paragrafo 2, UE) ha codificato questa giurisprudenza.

38. Ai punti 34 e 35 del suo parere 2/94 (EU:C:1996:140), la Corte ha considerato che, allo stato del diritto comunitario vigente a quell'epoca, la Comunità europea non era competente ad aderire alla CEDU. Infatti, tale adesione avrebbe determinato un mutamento sostanziale del regime comunitario esistente di tutela dei diritti dell'uomo, in quanto avrebbe comportato l'inserimento della Comunità in un sistema istituzionale internazionale distinto, nonché l'integrazione del complesso delle disposizioni di detta convenzione nell'ordinamento giuridico comunitario. Una siffatta modifica del regime della tutela dei diritti dell'uomo nella Comunità, le cui implicazioni istituzionali sarebbero risultate parimenti fondamentali tanto per la Comunità quanto per gli Stati membri, avrebbe avuto portata costituzionale ed avrebbe quindi esorbitato, per sua propria natura, dai limiti dell'articolo 235 del Trattato CE (divenuto articolo 308 CE), disposizione oggi contenuta nell'articolo 352, paragrafo 1, TFUE, il che avrebbe potuto essere realizzato soltanto mediante una modifica del suddetto trattato.

39. Nel frattempo, il 7 dicembre 2000, il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione hanno proclamato a Nizza la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU C 364, pag. 1; in prosieguo: la «Carta»). Tale Carta, che all'epoca non costituiva un

testo giuridico vincolante, ha quale principale obiettivo – come risulta dal suo preambolo – di riaffermare «i diritti derivanti, in particolare, dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dal Trattato sull'Unione europea e dai trattati comunitari, dalla (...) [CEDU], dalle carte sociali adottate dalla Comunità e dal Consiglio d'Europa, nonché i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della [Corte] e da quella della [Corte EDU]» (v., in tal senso, sentenza Parlamento/Consiglio, C-540/03, EU:C:2006:429, punto 38).

40. Il Trattato di Lisbona, che è entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha modificato l'articolo 6 UE. Tale disposizione, come modificata, che costituisce ormai l'articolo 6 TUE, è redatta nei seguenti termini:

«1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella [Carta], che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati.

I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni.

2. L'Unione aderisce alla [CEDU]. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.

3. I diritti fondamentali, garantiti dalla [CEDU] e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».

41. A questo proposito, l'articolo 218, paragrafo 6, secondo comma, lettera a), punto ii), TFUE stabilisce che il Consiglio adotta la decisione di conclusione dell'accordo sull'adesione dell'Unione alla CEDU (in prosieguo: l'«accordo di adesione») previa approvazione del Parlamento. Inoltre, il paragrafo 8 del medesimo articolo precisa che, a tal fine, il Consiglio delibera all'unanimità e che la sua decisione entra in vigore previa approvazione da parte degli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali.

42. Tra i protocolli annessi ai Trattati UE e FUE, i quali, ai sensi dell'articolo 51 TUE, costituiscono parte integrante di tali trattati, occorre menzionare il Protocollo (n. 8) relativo all'articolo 6, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: il «Protocollo n. 8 UE»). Questo protocollo si compone di tre articoli, che sono così formulati:

«Articolo 1

L'[accordo di adesione], previsto dall'articolo 6, paragrafo 2, [TUE], deve garantire che siano preservate le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione, in particolare per quanto riguarda:

- a) le modalità specifiche dell'eventuale partecipazione dell'Unione agli organi di controllo della [CEDU],
- b) i meccanismi necessari per garantire che i procedimenti avviati da Stati non membri e [i



ricorsi individuali] siano indirizzat[i] correttamente, a seconda dei casi, agli Stati membri e/o all’Unione.

Articolo 2

L’accordo di cui all’articolo 1 deve garantire che l’adesione non incida né sulle competenze dell’Unione né sulle attribuzioni delle sue istituzioni. Deve inoltre garantire che nessuna disposizione dello stesso incida sulla situazione particolare degli Stati membri nei confronti della [CEDU] e, in particolare, riguardo ai suoi protocolli, alle misure prese dagli Stati membri in deroga alla [CEDU] ai sensi del suo articolo 15 e a riserve formulate dagli Stati membri nei confronti della [CEDU] ai sensi del suo articolo 57.

Articolo 3

Nessuna disposizione dell’accordo di cui all’articolo 1 deve avere effetti sull’[articolo 344 TFUE]».

43. La Dichiarazione relativa all’articolo 6, paragrafo 2, del Trattato sull’Unione europea, allegata all’Atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona, è così redatta:

«La conferenza conviene che l’adesione dell’Unione alla [CEDU] debba realizzarsi con modalità atte a preservare le specificità dell’ordinamento giuridico dell’Unione. A tale riguardo, la conferenza prende atto dell’esistenza di un dialogo regolare fra la [Corte] e la [Corte EDU]; tale dialogo potrà essere rafforzato non appena l’Unione europea avrà aderito a tale convenzione».

44. L’articolo 52, paragrafo 3, della Carta stabilisce quanto segue:

«Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla [CEDU], il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell’Unione conceda una protezione più estesa».

45. Infine, l’articolo 53 della Carta recita:

«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 [CEDU], e dalle costituzioni degli Stati membri».

IV – Il processo di adesione

46. A seguito di una raccomandazione della Commissione del 17 marzo 2010, il Consiglio ha adottato, il 4 giugno 2010, una decisione che autorizza l’avvio dei negoziati relativi all’accordo di adesione ed ha designato la Commissione quale negoziatore.

47. Un allegato del mandato di negoziazione supplementare del Consiglio del 26 e 27 aprile 2012 elenca i principi che devono costituire l’oggetto delle norme interne all’Unione la cui adozione è necessaria per rendere effettiva l’adesione dell’Unione alla CEDU (in prosieguo: le «norme interne»). Secondo tale documento, le norme interne tratteranno, in particolare, della

rappresentanza dell'Unione dinanzi alla Corte EDU, dell'attivazione del meccanismo del convenuto aggiunto dinanzi a quest'ultima e delle regole di coordinamento ai fini della gestione del procedimento dinanzi a questa stessa Corte da parte del convenuto e del convenuto aggiunto, della scelta di tre candidati alla carica di giudice in seno alla Corte EDU, del sistema del previo coinvolgimento della Corte di giustizia, nonché dei casi nei quali l'Unione assumerà una posizione e di quelli nei quali gli Stati membri conserveranno la loro libertà di parola e di azione in seno alla Corte EDU ed al Comitato dei Ministri.

48. Il 5 aprile 2013 i negoziati si sono concretizzati in un accordo a livello dei negoziatori sui progetti di strumenti d'adesione. I negoziatori hanno convenuto che tutti questi testi costituiscono un insieme inscindibile e che sono tutti ugualmente necessari per consentire l'adesione dell'Unione alla CEDU.

V – Il Progetto di accordo

49. Il Progetto di accordo contiene le disposizioni ritenute necessarie affinché l'Unione possa aderire alla CEDU. Un primo gruppo di tali disposizioni riguarda l'adesione propriamente detta e istituisce i meccanismi procedurali necessari per consentire un'adesione effettiva. Un secondo gruppo di disposizioni, aventi carattere puramente tecnico, prevede, da un lato, le modifiche della convenzione che si impongono alla luce del fatto che quest'ultima è stata redatta per essere applicata agli Stati membri del Consiglio d'Europa, mentre l'Unione non è né uno Stato né un membro di questa organizzazione internazionale. Dall'altro lato, sono previste disposizioni relative ad altri strumenti connessi alla CEDU, nonché le clausole finali concernenti l'entrata in vigore e le notifiche degli atti di ratifica o di adesione.

A – Le disposizioni disciplinanti l'adesione propriamente detta

50. Tenuto conto dell'articolo 59, paragrafo 2, della CEDU, l'articolo 1, paragrafo 1, del Progetto di accordo dispone che, mediante tale accordo, l'Unione aderisce alla CEDU, al Protocollo addizionale e al Protocollo n. 6, vale a dire ai due protocolli di cui tutti gli Stati membri sono già parti.

51. L'articolo 1, paragrafo 2, del Progetto di accordo modifica l'articolo 59, paragrafo 2, della CEDU al fine, da un lato, di rendere possibile la successiva adesione dell'Unione ad altri protocolli – adesione che sarà disciplinata, mutatis mutandis, dalle pertinenti disposizioni di ciascun protocollo – e, dall'altro lato, di precisare che l'accordo di adesione «costituisce parte integrante della [CEDU]».

52. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, del Progetto di accordo, l'Unione può, al momento di firmare o di esprimere il proprio consenso ad essere vincolata dalle disposizioni dell'accordo di adesione conformemente all'articolo 10 dell'accordo stesso, formulare riserve riguardo alla CEDU e al suo Protocollo addizionale, a norma dell'articolo 57 di tale convenzione. Per contro, l'articolo 4 del Protocollo n. 6 dispone che non è consentita la formulazione di alcuna riserva riguardo a tale protocollo. Inoltre, l'articolo 2, paragrafo 2, del Progetto di accordo inserisce nel citato articolo 57 una nuova frase, a mente della quale l'Unione «può, al momento dell'adesione alla [CEDU], formulare una riserva in merito ad una disposizione particolare della convenzione, nella misura in cui una norma del [diritto dell'Unione] in quel momento vigente non sia conforme a tale disposizione». Peraltro, l'articolo 11 del Progetto di accordo precisa che non è ammessa la formulazione di alcuna riserva in merito alle disposizioni di tale accordo.



UNIVERSITY OF PERUGIA
DEPARTMENT OF PUBLIC LAW

“The Effectiveness of Rights in the Light of European Court of Human Rights
Case Law”

PARERE 2/13 DELLA CORTE (Seduta Plenaria)

18 dicembre 2014

Indice

I – La domanda di parere

II – Il quadro istituzionale e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

A – Il Consiglio d'Europa

B – La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

1. Il titolo I della CEDU, intitolato «Diritti e libertà», e le norme sostanziali in esso contenute

2. Il titolo II della CEDU e i meccanismi di controllo

a) La Corte EDU

b) Il funzionamento del Comitato dei Ministri nell'esercizio delle sue competenze di controllo dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU

3. Il titolo III della CEDU, intitolato «Disposizioni varie»

4. I protocolli della CEDU

III – I rapporti tra l'Unione e la CEDU

IV – Il processo di adesione

V – Il Progetto di accordo

A – Le disposizioni disciplinanti l'adesione propriamente detta

B – Le altre disposizioni

VI – Le valutazioni formulate dalla Commissione nella sua domanda di parere

A – Sulla ricevibilità

B – Nel merito

1. L'articolo 1, lettera a), del Protocollo n. 8 UE

2. L'articolo 1, lettera b), del Protocollo n. 8 UE

3. Gli articoli 6, paragrafo 2, seconda frase, TUE e 2, prima frase, del Protocollo n. 8 UE

4. Gli articoli 1, lettera b), e 2, prima frase, del Protocollo n. 8 UE

5. L'articolo 2, seconda frase, del Protocollo n. 8 UE

6. L'articolo 3 del Protocollo n. 8 UE

VII – Sintesi delle principali osservazioni presentate dinanzi alla Corte

A – Sulla ricevibilità della domanda di parere

B – Nel merito

1. L'articolo 1, lettera a), del Protocollo n. 8 UE
2. L'articolo 1, lettera b), del Protocollo n. 8 UE
3. Gli articoli 6, paragrafo 2, TUE e 2, prima frase, del Protocollo n. 8 UE
4. Gli articoli 1, lettera b), e 2, prima frase, del Protocollo n. 8 UE
5. L'articolo 2, seconda frase, del Protocollo n. 8 UE
6. L'articolo 3 del Protocollo n. 8 UE

VIII – Presa di posizione della Corte

A – Sulla ricevibilità

B – Nel merito

1. Considerazioni preliminari
2. Sulla compatibilità dell'accordo previsto con il diritto primario dell'Unione
 - a) Sulle caratteristiche specifiche e sull'autonomia del diritto dell'Unione
 - b) Sull'articolo 344 TFUE
 - c) Sul meccanismo del convenuto aggiunto
 - d) Sulla procedura di previo coinvolgimento della Corte
 - e) Sulle caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione riguardo al controllo giurisdizionale in materia di PESC

«Parere 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»

Nel procedimento di parere 2/13,

avente ad oggetto una domanda di parere ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE, presentata il 4 luglio 2013 dalla Commissione europea,

LA CORTE (Seduta Plenaria)

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vicepresidente, A. Tizzano (relatore), R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, C. Vajda e S. Rodin, presidenti di sezione, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund, J.L. da Cruz Vilaça e F. Biltgen, giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancellieri: A. Calot Escobar e M.-A. Gaudissart, capo unità



UNIVERSITY OF PERUGIA
DEPARTMENT OF PUBLIC LAW

“The Effectiveness of Rights in the Light of European Court of Human Rights
Case Law”

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza in data 5 e 6 maggio 2014,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Commissione europea, da L. Romero Requena, H. Krämer, C. Ladenburger e B. Smulders, in qualità di agenti;
- per il governo belga, da M. Jacobs e C. Pochet, in qualità di agenti;
- per il governo bulgaro, da E. Petranova e D. Drambozova, in qualità di agenti;
- per il governo ceco, da M. Smolek, E. Ruffer e J. Králová in qualità di agenti;
- per il governo danese, da C. Thorning e M. Wolff, in qualità di agenti;
- per il governo tedesco, da T. Henze e J. Kemper, in qualità di agenti;
- per il governo estone, da K. Kraavi-Käerdi, in qualità di agente;
- per l'Irlanda, da E. Creedon, A. Joyce ed E. McPhillips, in qualità di agenti, assistiti da E. Regan, SC, e C. Toland, BL, nonché da C. Daly, Advisory Council;
- per il governo ellenico, da A. Samoni-Rantou, E.-M. Mamouna e K. Boskovits, in qualità di agenti;
- per il governo spagnolo, da M.A. Sampol Pucurull e N. Díaz Abad, in qualità di agenti;
- per il governo francese, da E. Belliard, N. Rouam, G. de Bergues e D. Colas, in qualità di agenti;
- per il governo italiano, da G. Albenzio, avvocato dello Stato;
- per il governo cipriota, da K. Lykourgos, K. Kompos e N. Kyriakou, in qualità di agenti;
- per il governo lettone, da I. Kalniņš e D. Peļše, in qualità di agenti;
- per il governo lituano, da D. Kriauciūnas, R. Krasuckaitė e A. Svinkūnaitė, in qualità di agenti;
- per il governo ungherese, da M.Z. Fehér, in qualità di agente;
- per il governo dei Paesi Bassi, da M.K. Bulterman e J. Langer, in qualità di agenti;
- per il governo austriaco, da A. Posch e C. Pesendorfer, in qualità di agenti;
- per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;
- per il governo portoghese, da L. Inez Fernandes e M.L. Duarte, in qualità di agenti;
- per il governo rumeno, da R.H. Radu, V. Angelescu e A.-G. Văcaru, in qualità di agenti;
- per il governo slovacco, da B. Ricziová, in qualità di agente;

- per il governo finlandese, da J. Heliskoski e H. Leppo, in qualità di agenti;
- per il governo svedese, da A. Falk e M. Rhodin, in qualità di agenti;
- per il governo del Regno Unito, da S. Behzadi-Spencer, in qualità di agente, assistita da D. Beard, QC;
- per il Parlamento europeo, da R. Passos, P. Schonard e E. Waldherr, in qualità di agenti;
- per il Consiglio dell'Unione europea, da H. Legal, F. Naert, T. Blanchet e P. Plaza García, in qualità di agenti,

sentito l'avvocato generale,

ha pronunciato il seguente

Parere

I – La domanda di parere

1. La domanda di parere presentata dalla Commissione europea alla Corte di giustizia dell'Unione europea è così formulata:

«Il Progetto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali[, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la "CEDU"),] è compatibile con i Trattati?».

2. La Commissione ha trasmesso alla Corte, quali allegati alla sua domanda:

- il Progetto riveduto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: il «Progetto di accordo»);
- il Progetto di dichiarazione dell'Unione europea da emettere al momento della firma dell'accordo di adesione (in prosieguo: il «Progetto di dichiarazione»);
- il Progetto di regola da aggiungere alle Regole del Comitato dei Ministri per il controllo dell'esecuzione delle sentenze e delle composizioni amichevoli nelle cause in cui è parte l'Unione europea (in prosieguo: il «Progetto di regola 18»);
- il Progetto di memorandum di accordo tra l'Unione europea e X [Stato non membro dell'Unione europea], e
- il Progetto di relazione illustrativa dell'accordo sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: il «Progetto di relazione illustrativa» e, insieme agli altri strumenti sopra menzionati, i «progetti di strumenti d'adesione» o l'«accordo previsto»).

II – Il quadro istituzionale e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

A – Il Consiglio d'Europa

3. Mediante un accordo internazionale firmato a Londra il 5 maggio 1949 ed entrato in vigore il 3 agosto 1949 (in prosieguo: lo «Statuto del Consiglio d'Europa»), un gruppo di dieci Stati europei ha istituito il Consiglio d'Europa per realizzare un'unione più stretta tra i propri membri al fine di salvaguardare e di promuovere gli ideali e i principi del loro patrimonio comune e di favorire il progresso economico e sociale in Europa. Attualmente sono membri del Consiglio d'Europa 47 Stati europei, tra cui



UNIVERSITY OF PERUGIA
DEPARTMENT OF PUBLIC LAW

“The Effectiveness of Rights in the Light of European Court of Human Rights
Case Law”

figurano i 28 Stati membri dell’Unione europea (in prosieguo: gli «Stati membri»).

4. Secondo il suddetto statuto, gli organi del Consiglio d’Europa sono il Comitato dei rappresentanti dei governi (in prosieguo: il «Comitato dei Ministri») e l’Assemblea parlamentare (in prosieguo: l’«Assemblea»), assistiti dal Segretariato del Consiglio d’Europa.
5. A norma dell’articolo 14 dello Statuto del Consiglio d’Europa, il Comitato dei Ministri è composto da un rappresentante per ciascun membro e ciascun rappresentante dispone di un voto.
6. Secondo l’articolo 15, lettera a), dello Statuto del Consiglio d’Europa, «[i]l Comitato dei Ministri esamina, su raccomandazione dell’[Assemblea] o di propria iniziativa, le misure idonee ad attuare lo scopo del Consiglio d’Europa, ivi comprese la conclusione di convenzioni e accordi e l’adozione di una politica comune da parte dei Governi circa questioni determinate. (...)». Il medesimo articolo, alla lettera b), prima frase, precisa che «[I]e conclusioni del Comitato dei Ministri possono, se del caso, assumere la forma di raccomandazioni ai Governi».
7. L’articolo 20 dello Statuto del Consiglio d’Europa disciplina i quorum richiesti per l’adozione delle decisioni da parte del Comitato dei Ministri. Esso è così formulato:
 - «a. Sono prese all’unanimità dei voti espressi e a maggioranza dei rappresentanti aventi diritto di partecipare alle sedute del Comitato dei Ministri le risoluzioni di tale comitato relative alle importanti questioni menzionate qui di seguito:
 - i. le raccomandazioni di cui all’articolo 15.b;
 - (...)
 - v. le raccomandazioni concernenti modifiche degli articoli (...) 15 [e] 20 (...);
 - vi. qualsiasi altra questione che, a motivo della sua importanza, il Comitato decida, mediante risoluzione adottata in conformità del paragrafo (d) che segue, di sottoporre alla regola dell’unanimità.
 - (...)
 - d. Sono adottate a maggioranza dei due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei rappresentanti aventi diritto di partecipare alle sedute tutte le altre risoluzioni del Comitato (...)».
8. A norma dell’articolo 25 del medesimo statuto, l’Assemblea è composta da rappresentanti di ciascun membro del Consiglio d’Europa, eletti dal rispettivo Parlamento nel proprio seno o designati tra i suoi componenti secondo una procedura stabilita da tale Parlamento nazionale. Ciascun membro dispone di un numero di seggi fissato dall’articolo 26 di detto statuto. Il numero di seggi più elevato è 18.

B – La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali

9. La CEDU è un accordo internazionale multilaterale concluso in seno al Consiglio d’Europa, che è entrato in vigore il 3 settembre 1953. Tutti i membri del Consiglio d’Europa figurano nel novero delle Alte Parti contraenti di tale convenzione (in prosieguo: le «Parti contraenti»).
10. La CEDU si compone di tre titoli.
 1. Il titolo I della CEDU, intitolato «Diritti e libertà», e le norme sostanziali in esso contenute
11. Il titolo I della CEDU definisce i diritti e le libertà che, a norma dell’articolo 1 di tale

convenzione, le Parti contraenti «riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione». Tale impegno non soggiace ad alcuna deroga, fatta salva quella prevista dall'articolo 15 della medesima convenzione, ossia «[i]n caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione». In particolare, in nessun caso si può derogare agli obblighi enunciati agli articoli 2 (diritto alla vita, salvo il caso di morte risultante dal ricorso necessario alla forza), 3 (divieto di tortura), 4, paragrafo 1 (divieto di schiavitù), e 7 (nulla poena sine lege).

12. L'articolo 6 della CEDU, rubricato «Diritto ad un equo processo», dispone quanto segue:

«1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia.

2. Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata.

3. In particolare, ogni accusato ha diritto di:

- (a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico;
- (b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa;
- (c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia;
- (d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico;
- (e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza».

13. L'articolo 13 della CEDU, intitolato «Diritto a un ricorso effettivo», è formulato nei seguenti termini:

«Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella [CEDU] siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali».

2. Il titolo II della CEDU e i meccanismi di controllo

14. Il titolo II della CEDU disciplina i meccanismi di controllo del rispetto, ad opera delle Parti contraenti, degli impegni da esse assunti conformemente all'articolo 1 di tale convenzione. Sono in particolare contenuti in tale titolo l'articolo 19 della CEDU, che istituisce la Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «Corte EDU»), e l'articolo 46, che attribuisce al Comitato dei Ministri competenze in materia di controllo dell'esecuzione delle sentenze di tale Corte.

- a) La Corte EDU



UNIVERSITY OF PERUGIA
DEPARTMENT OF PUBLIC LAW

“The Effectiveness of Rights in the Light of European Court of Human Rights
Case Law”

15. A norma degli articoli 20 e 22 della CEDU, i giudici della Corte EDU, il cui numero è pari a quello delle Parti contraenti, sono eletti dall'Assemblea, in relazione a ciascuna Parte contraente, sulla base di un elenco di tre candidati presentati da quest'ultima.
16. L'articolo 32 della CEDU attribuisce alla Corte EDU la competenza ad interpretare e applicare tale convenzione alle condizioni previste, in particolare, dagli articoli 33 e 34 di quest'ultima.
17. A norma dell'articolo 33 della CEDU, alla Corte EDU può essere deferita, mediante ricorso interstatale, una controversia che opponga due (o più) Parti contraenti ed abbia ad oggetto qualsiasi presunta violazione delle disposizioni di tale convenzione e dei suoi protocolli.
18. A mente dell'articolo 34, prima frase, della CEDU, la Corte EDU «può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, di un'organizzazione non governativa o di un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione, da parte di una delle [Parti contraenti], dei diritti riconosciuti nella Convenzione».
19. La CEDU subordina la ricevibilità di un ricorso individuale, in particolare, alle seguenti quattro condizioni. In primo luogo, a norma dell'articolo 34 di detta convenzione, il ricorrente deve poter sostenere di essere vittima di una violazione dei diritti riconosciuti dalla convenzione stessa o dai suoi protocolli. In secondo luogo, conformemente all'articolo 35, paragrafo 1, della medesima convenzione, il ricorrente deve aver esaurito le vie di ricorso «interne», vale a dire quelle esistenti nell'ordinamento giuridico della Parte contraente contro la quale il ricorso è diretto. Tale condizione di ricevibilità riflette il principio secondo cui il meccanismo di controllo istituito dalla CEDU ha carattere sussidiario rispetto ai meccanismi di tutela dei diritti dell'uomo esistenti in seno alle Parti contraenti (Corte EDU, Akdivar e altri c. Turchia, §§ 65 e 66, n. 21893/93, 16 settembre 1996, nonché Burden c. Regno-Unito, n. 13378/05, § 42, 29 aprile 2008). In terzo luogo, in forza dell'ultima disposizione sopra citata, il ricorso deve essere presentato entro un termine di sei mesi a partire dalla data della decisione interna definitiva. In quarto luogo, ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, lettera b), di detta convenzione, la ricevibilità di un ricorso è subordinata alla condizione che quest'ultimo non sia «essenzialmente identico a uno precedentemente esaminato dalla [Corte EDU] o già sottoposto a un'altra istanza internazionale d'inchiesta o di risoluzione», a meno che esso non contenga fatti nuovi.
20. Il procedimento dinanzi alla Corte EDU si conclude con una decisione o con una sentenza mediante le quali la Corte EDU constata che il ricorso è irricevibile o che la CEDU non è stata violata, oppure con una sentenza che constata la violazione di tale convenzione. Questa sentenza ha carattere dichiarativo e non inficia la validità degli atti controversi della Parte contraente.
21. Una sentenza della Corte EDU emessa dalla Grande **Camera** è definitiva, a norma dell'articolo 44, paragrafo 1, della CEDU. Risulta dal combinato disposto degli articoli 43 e 44, paragrafo 2, di tale convenzione che una sentenza emessa da una Camera della Corte EDU diviene definitiva quando le parti dichiarano che non richiederanno il rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera, oppure quando una richiesta siffatta sia stata respinta dal collegio di quest'ultima, o anche quando siano trascorsi tre mesi dalla data della sentenza senza che sia stato richiesto il rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera.
22. Ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 1, della CEDU, le Parti contraenti sono tenute a conformarsi alle sentenze definitive emesse dalla Corte EDU nelle controversie nelle quali esse sono parti. In applicazione di tale disposizione, una Parte contraente è obbligata, da un lato, ad adottare, riguardo al ricorrente, tutte le misure individuali applicabili in virtù del proprio ordinamento interno al fine di eliminare le conseguenze della violazione constatata nella sentenza della Corte EDU (restitutio in integrum). Qualora l'ordinamento interno della Parte contraente interessata non permetta se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di detta violazione, l'articolo 41 della CEDU prevede che la Corte EDU conceda un'«equa soddisfazione» al ricorrente. Dall'altro lato, una Parte contraente è tenuta ad adottare le misure di ordine generale, quali una modifica del proprio ordinamento interno, mutamenti giurisprudenziali o altri tipi di misure, al fine di prevenire nuove violazioni analoghe a quelle constatate dalla

Corte suddetta o di porre termine a violazioni che permangono in tale ordinamento.

b) Il funzionamento del Comitato dei Ministri nell'esercizio delle sue competenze di controllo dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU

23. L'articolo 46, paragrafo 2, della CEDU affida al Comitato dei Ministri il compito di controllare l'esecuzione delle sentenze definitive della Corte EDU. Allo stesso modo, a norma dell'articolo 39, paragrafo 4, di detta convenzione, il Comitato dei Ministri sorveglia l'esecuzione dei termini di una composizione amichevole di una controversia, quale prevista dal paragrafo 1 del medesimo articolo.
24. In virtù di tali competenze, il Comitato dei Ministri esamina, in sostanza, se la Parte contraente abbia adottato tutte le misure necessarie per conformarsi alla sentenza definitiva della Corte EDU o, eventualmente, per eseguire i termini di una composizione amichevole. L'esercizio di tali competenze è disciplinato dalle «Regole del Comitato dei Ministri per il controllo dell'esecuzione delle sentenze e dei termini delle composizioni amichevoli» (in prosieguo: le «regole per il controllo dell'esecuzione»).
25. Secondo la regola 17 delle regole per il controllo dell'esecuzione, il Comitato dei Ministri adotta una «risoluzione finale» qualora concluda che la Parte contraente ha adottato tutte le misure necessarie per conformarsi alla sentenza definitiva della Corte EDU o, eventualmente, per eseguire i termini di una composizione amichevole. Ai sensi della regola 16 delle suddette regole, il Comitato dei Ministri può adottare «risoluzioni interinali», segnatamente al fine di «fare il punto sullo stato di avanzamento dell'esecuzione o, eventualmente, di esprimere la propria preoccupazione e/o di formulare suggerimenti per quanto riguarda l'esecuzione». L'adozione di questi due tipi di risoluzioni esige il raggiungimento del quorum previsto dall'articolo 20, lettera d), dello Statuto del Consiglio d'Europa.
26. Ai sensi dell'articolo 46, paragrafi 3 e 4, della CEDU, il Comitato dei Ministri, mediante un voto a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti aventi diritto di partecipare alle sue sedute, può, da un lato, ove ritenga che il controllo dell'esecuzione di una sentenza definitiva sia ostacolato da una difficoltà di interpretazione della sentenza stessa, presentare alla Corte EDU una domanda di interpretazione. Dall'altro lato, detto Comitato, ove ritenga che una Parte contraente rifiuti di conformarsi a una sentenza definitiva in una controversia in cui essa è parte, può deferire alla Corte EDU la questione dell'adempimento dell'obbligo incumbente a tale Parte in forza del paragrafo 1 del medesimo articolo 46. Se detta Corte constata che questo obbligo è stato violato, rinvia il caso al Comitato dei Ministri affinché questo esamini le misure da adottare. Qualora non si constati alcuna violazione, il caso viene rinviato a detto Comitato, che ne chiude l'esame, ai sensi del paragrafo 5 del citato articolo 46.
27. La CEDU attribuisce al Comitato dei Ministri anche alcune altre competenze. Infatti, ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 2, di detta convenzione, il Comitato dei Ministri può, su richiesta dell'Assemblea plenaria della Corte EDU e con propria decisione unanime, ridurre, per un periodo determinato, da sette a cinque il numero di giudici delle Camere e, sulla base dell'articolo 47 della medesima convenzione, chiedere alla Corte EDU un parere consultivo su questioni giuridiche relative all'interpretazione della citata convenzione e dei suoi protocolli.
28. Infine, a norma dell'articolo 50 della CEDU, le spese di funzionamento della Corte EDU sono a carico del Consiglio d'Europa.

3. Il titolo III della CEDU, intitolato «Disposizioni varie»

29. Ai sensi dell'articolo 53 della CEDU, nessuna delle disposizioni di quest'ultima può essere interpretata in modo da limitare o da pregiudicare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali che possano essere riconosciuti in base alle leggi di ogni Parte contraente o in base a ogni altro accordo al quale questa partecipi.
30. A norma dell'articolo 55 della CEDU, le Parti contraenti rinunciano reciprocamente, salvo compromesso speciale, a sottoporre una controversia nata dall'interpretazione o dall'applicazione di tale convenzione a una procedura di risoluzione diversa da quelle previste dalla convenzione stessa.



UNIVERSITY OF PERUGIA
DEPARTMENT OF PUBLIC LAW

“The Effectiveness of Rights in the Light of European Court of Human Rights
Case Law”

31. L'articolo 57, paragrafo 1, della CEDU, pur proibendo le «riserve di carattere generale», consente alle Parti contraenti, al momento della firma della convenzione o del deposito dello strumento di ratifica, di «formulare una riserva riguardo a una determinata disposizione della Convenzione, nella misura in cui una legge in quel momento in vigore sul suo territorio non sia conforme a tale disposizione».

4. I protocolli della CEDU

32. La CEDU è completata da una serie di quattordici protocolli.
33. Un primo gruppo di protocolli, comprendente il Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: il «Protocollo addizionale»), nonché i protocolli nn. 4, 6, 7, 12 e 13, completa il contenuto della CEDU istituendo diritti fondamentali supplementari. Tutti gli Stati membri sono Parti contraenti del Protocollo addizionale e del Protocollo n. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali relativo all'abolizione della pena di morte (in prosieguo: il «Protocollo n. 6»). Per contro, ciascuno degli altri protocolli annovera come Parti contraenti soltanto un numero limitato di Stati membri.
34. Un secondo gruppo di protocolli, includente i protocolli nn. 2, 3, 5, da 8 a 11 e 14, si è limitato ad apportare delle modifiche alla CEDU, ed essi non hanno un contenuto autonomo. Del resto, la maggior parte di tali protocolli è stata abrogata o è divenuta priva di oggetto.
35. Tra i protocolli di questo secondo gruppo, il più rilevante ai fini della presente domanda di parere è il Protocollo n. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il quale emenda il sistema di controllo della Convenzione, adottato il 13 maggio 2004 ed entrato in vigore il 1° giugno 2010. Mediante l'articolo 17 di tale protocollo, l'articolo 59, paragrafo 2, della CEDU è stato modificato al fine di prevedere il principio stesso di un'adesione dell'Unione a tale convenzione. Detta disposizione è redatta ormai come segue:

«L'Unione europea può aderire alla [CEDU]».

36. Infine, due protocolli supplementari sono aperti alla firma e non sono ancora in vigore. Si tratta del Protocollo n. 15, che emenda la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il quale modifica la CEDU in merito ad aspetti di importanza relativamente minore, e del Protocollo n. 16 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato il 2 ottobre 2013 (in prosieguo: il «Protocollo n. 16»), il quale prevede, all'articolo 1, paragrafo 1, la possibilità per le più alte giurisdizioni delle Parti contraenti di rivolgere alla Corte EDU domande di pareri consultivi in merito a questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla CEDU o dai suoi protocolli.

III – I rapporti tra l'Unione e la CEDU

37. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, i diritti fondamentali costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto dell'Unione. A questo proposito, la Corte si ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, nonché alle indicazioni fornite dagli strumenti internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo, cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito (sentenze Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, EU:C:1970:114, punto 4, e Nold/Commissione, 4/73, EU:C:1974:51, punto 13). In tale contesto, la Corte ha precisato che la CEDU riveste un significato particolare (v., in particolare, sentenze ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, punto 41, nonché Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, punto 283). L'articolo F, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea (divenuto, in seguito a modifica, articolo 6, paragrafo 2, UE) ha codificato questa giurisprudenza.
38. Ai punti 34 e 35 del suo parere 2/94 (EU:C:1996:140), la Corte ha considerato che,

allo stato del diritto comunitario vigente a quell'epoca, la Comunità europea non era competente ad aderire alla CEDU. Infatti, tale adesione avrebbe determinato un mutamento sostanziale del regime comunitario esistente di tutela dei diritti dell'uomo, in quanto avrebbe comportato l'inserimento della Comunità in un sistema istituzionale internazionale distinto, nonché l'integrazione del complesso delle disposizioni di detta convenzione nell'ordinamento giuridico comunitario. Una siffatta modifica del regime della tutela dei diritti dell'uomo nella Comunità, le cui implicazioni istituzionali sarebbero risultate parimenti fondamentali tanto per la Comunità quanto per gli Stati membri, avrebbe avuto portata costituzionale ed avrebbe quindi esorbitato, per sua propria natura, dai limiti dell'articolo 235 del Trattato CE (diventato articolo 308 CE), disposizione oggi contenuta nell'articolo 352, paragrafo 1, TFUE, il che avrebbe potuto essere realizzato soltanto mediante una modifica del suddetto trattato.

39. Nel frattempo, il 7 dicembre 2000, il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione hanno proclamato a Nizza la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU C 364, pag. 1; in prosieguo: la «Carta»). Tale Carta, che all'epoca non costituiva un testo giuridico vincolante, ha quale principale obiettivo – come risulta dal suo preambolo – di riaffermare «i diritti derivanti, in particolare, dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dal Trattato sull'Unione europea e dai trattati comunitari, dalla (...) [CEDU], dalle carte sociali adottate dalla Comunità e dal Consiglio d'Europa, nonché i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della [Corte] e da quella della [Corte EDU]» (v., in tal senso, sentenza Parlamento/Consiglio, C-540/03, EU:C:2006:429, punto 38).

40. Il Trattato di Lisbona, che è entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha modificato l'articolo 6 UE. Tale disposizione, come modificata, che costituisce ormai l'articolo 6 TUE, è redatta nei seguenti termini:

«1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella [Carta], che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati.

I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni.

2. L'Unione aderisce alla [CEDU]. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.

3. I diritti fondamentali, garantiti dalla [CEDU] e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».

41. A questo proposito, l'articolo 218, paragrafo 6, secondo comma, lettera a), punto ii), TFUE stabilisce che il Consiglio adotta la decisione di conclusione dell'accordo sull'adesione dell'Unione alla CEDU (in prosieguo: l'«accordo di adesione») previa approvazione del Parlamento. Inoltre, il paragrafo 8 del medesimo articolo precisa che, a tal fine, il Consiglio delibera all'unanimità e che la sua decisione entra in vigore previa approvazione da parte degli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali.

42. Tra i protocolli annessi ai Trattati UE e FUE, i quali, ai sensi dell'articolo 51 TUE, costituiscono parte integrante di tali trattati, occorre menzionare il Protocollo (n. 8) relativo all'articolo 6, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: il «Protocollo n. 8 UE»). Questo protocollo si compone di tre articoli, che sono così formulati:

«Articolo 1

L'[accordo di adesione], previsto dall'articolo 6, paragrafo 2, [TUE], deve garantire che siano preservate le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione, in particolare per quanto riguarda:



UNIVERSITY OF PERUGIA
DEPARTMENT OF PUBLIC LAW

“The Effectiveness of Rights in the Light of European Court of Human Rights
Case Law”

- a) le modalità specifiche dell'eventuale partecipazione dell'Unione agli organi di controllo della [CEDU],
- b) i meccanismi necessari per garantire che i procedimenti avviati da Stati non membri e [i ricorsi individuali] siano indirizzat[i] correttamente, a seconda dei casi, agli Stati membri e/o all'Unione.

Articolo 2

L'accordo di cui all'articolo 1 deve garantire che l'adesione non incida né sulle competenze dell'Unione né sulle attribuzioni delle sue istituzioni. Deve inoltre garantire che nessuna disposizione dello stesso incida sulla situazione particolare degli Stati membri nei confronti della [CEDU] e, in particolare, riguardo ai suoi protocolli, alle misure prese dagli Stati membri in deroga alla [CEDU] ai sensi del suo articolo 15 e a riserve formulate dagli Stati membri nei confronti della [CEDU] ai sensi del suo articolo 57.

Articolo 3

Nessuna disposizione dell'accordo di cui all'articolo 1 deve avere effetti sull'[articolo 344 TFUE]».

43. La Dichiarazione relativa all'articolo 6, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea, allegata all'Atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona, è così redatta:

«La conferenza conviene che l'adesione dell'Unione alla [CEDU] debba realizzarsi con modalità atte a preservare le specificità dell'ordinamento giuridico dell'Unione. A tale riguardo, la conferenza prende atto dell'esistenza di un dialogo regolare fra la [Corte] e la [Corte EDU]; tale dialogo potrà essere rafforzato non appena l'Unione europea avrà aderito a tale convenzione».

44. L'articolo 52, paragrafo 3, della Carta stabilisce quanto segue:

«Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla [CEDU], il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa».

45. Infine, l'articolo 53 della Carta recita:

«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 [CEDU], e dalle costituzioni degli Stati membri».

IV – Il processo di adesione

46. A seguito di una raccomandazione della Commissione del 17 marzo 2010, il Consiglio ha adottato, il 4 giugno 2010, una decisione che autorizza l'avvio dei negoziati relativi all'accordo di adesione ed ha designato la Commissione quale negoziatore.
47. Un allegato del mandato di negoziazione supplementare del Consiglio del 26 e 27 aprile 2012 elenca i principi che devono costituire l'oggetto delle norme interne all'Unione la cui adozione è necessaria per rendere effettiva l'adesione dell'Unione alla CEDU (in prosieguo: le «norme interne»). Secondo tale documento, le norme interne tratteranno, in particolare, della rappresentanza dell'Unione dinanzi alla Corte EDU, dell'attivazione del meccanismo del convenuto aggiunto dinanzi a quest'ultima e delle regole di coordinamento ai fini della gestione del procedimento dinanzi a questa stessa Corte da parte del convenuto e del convenuto aggiunto, della scelta di tre candidati alla carica di giudice in seno alla Corte EDU, del sistema del previo coinvolgimento

della Corte di giustizia, nonché dei casi nei quali l'Unione assumerà una posizione e di quelli nei quali gli Stati membri conserveranno la loro libertà di parola e di azione in seno alla Corte EDU ed al Comitato dei Ministri.

48. Il 5 aprile 2013 i negoziati si sono concretizzati in un accordo a livello dei negoziatori sui progetti di strumenti d'adesione. I negoziatori hanno convenuto che tutti questi testi costituiscono un insieme inscindibile e che sono tutti ugualmente necessari per consentire l'adesione dell'Unione alla CEDU.

V – Il Progetto di accordo

49. Il Progetto di accordo contiene le disposizioni ritenute necessarie affinché l'Unione possa aderire alla CEDU. Un primo gruppo di tali disposizioni riguarda l'adesione propriamente detta e istituisce i meccanismi procedurali necessari per consentire un'adesione effettiva. Un secondo gruppo di disposizioni, aventi carattere puramente tecnico, prevede, da un lato, le modifiche della convenzione che si impongono alla luce del fatto che quest'ultima è stata redatta per essere applicata agli Stati membri del Consiglio d'Europa, mentre l'Unione non è né uno Stato né un membro di questa organizzazione internazionale. Dall'altro lato, sono previste disposizioni relative ad altri strumenti connessi alla CEDU, nonché le clausole finali concernenti l'entrata in vigore e le notifiche degli atti di ratifica o di adesione.

A – Le disposizioni disciplinanti l'adesione propriamente detta

50. Tenuto conto dell'articolo 59, paragrafo 2, della CEDU, l'articolo 1, paragrafo 1, del Progetto di accordo dispone che, mediante tale accordo, l'Unione aderisce alla CEDU, al Protocollo addizionale e al Protocollo n. 6, vale a dire ai due protocolli di cui tutti gli Stati membri sono già parti.
51. L'articolo 1, paragrafo 2, del Progetto di accordo modifica l'articolo 59, paragrafo 2, della CEDU al fine, da un lato, di rendere possibile la successiva adesione dell'Unione ad altri protocolli – adesione che sarà disciplinata, *mutatis mutandis*, dalle pertinenti disposizioni di ciascun protocollo – e, dall'altro lato, di precisare che l'accordo di adesione «costituisce parte integrante della [CEDU]».
52. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, del Progetto di accordo, l'Unione può, al momento di firmare o di esprimere il proprio consenso ad essere vincolata dalle disposizioni dell'accordo di adesione conformemente all'articolo 10 dell'accordo stesso, formulare riserve riguardo alla CEDU e al suo Protocollo addizionale, a norma dell'articolo 57 di tale convenzione. Per contro, l'articolo 4 del Protocollo n. 6 dispone che non è consentita la formulazione di alcuna riserva riguardo a tale protocollo. Inoltre, l'articolo 2, paragrafo 2, del Progetto di accordo inserisce nel citato articolo 57 una nuova frase, a mente della quale l'Unione «può, al momento dell'adesione alla [CEDU], formulare una riserva in merito ad una disposizione particolare della convenzione, nella misura in cui una norma del [diritto dell'Unione] in quel momento vigente non sia conforme a tale disposizione». Peraltro, l'articolo 11 del Progetto di accordo precisa che non è ammessa la formulazione di alcuna riserva in merito alle disposizioni di tale accordo.
53. Secondo l'articolo 1, paragrafo 3, del Progetto di accordo, l'adesione alla CEDU e ai suoi protocolli, da un lato, impone obblighi all'Unione soltanto per quanto riguarda atti, misure od omissioni posti in essere da istituzioni, organi, organismi o agenzie dell'Unione stessa ovvero da persone operanti in nome di tali soggetti. Dall'altro lato, nessuna delle disposizioni di detta convenzione o dei suoi protocolli può imporre all'Unione l'obbligo di compiere un atto o di adottare una misura per i quali essa non sia competente in virtù del diritto dell'Unione.
54. All'inverso, l'articolo 1, paragrafo 4, prima frase, del Progetto di accordo precisa che, ai fini della CEDU, dei suoi protocolli e dello stesso accordo di adesione, un atto, una misura o un'omissione posti in essere dagli organi di uno Stato membro o da persone operanti in suo nome sono imputati a tale Stato, anche quando l'atto, la misura o l'omissione in questione intervengano allorché lo Stato dà attuazione al diritto dell'Unione, ivi comprese le decisioni adottate sulla base dei Trattati UE e FUE. La seconda frase del medesimo paragrafo precisa che ciò non impedisce che l'Unione possa essere responsabile, in quanto convenuta aggiunta, di una violazione risultante



“The Effectiveness of Rights in the Light of European Court of Human Rights
Case Law”

da un atto, da una misura o da un'omissione siffatti, in conformità segnatamente dell'articolo 3 del Progetto di accordo.

55. Tale articolo 3 istituisce il meccanismo del convenuto aggiunto. A questo scopo, il paragrafo 1 di tale articolo 3 modifica l'articolo 36 della CEDU, aggiungendovi un paragrafo 4, il quale dispone, da un lato, che l'Unione o uno Stato membro può divenire convenuto aggiunto in un procedimento dinanzi alla Corte EDU nelle circostanze disciplinate, in sostanza, nei paragrafi da 2 a 8 del citato articolo 3 e, dall'altro, che il convenuto aggiunto è parte nella controversia.

56. L'articolo 3, paragrafi da 2 a 8, del Progetto di accordo è formulato nei seguenti termini:

«2. Quando un ricorso è diretto contro uno o più Stati membri dell'Unione europea, quest'ultima può divenire convenuta aggiunta nel procedimento in relazione ad una violazione allegata, quale notificata dalla [Corte EDU], qualora consti che tale allegazione mette in discussione la compatibilità di una disposizione del diritto dell'[Unione] – ivi comprese le decisioni adottate sulla base del [Trattato UE] e del [Trattato FUE] – con i diritti pertinenti garantiti dalla [CEDU] o dai protocolli cui l'[Unione] ha aderito, in particolare nel caso in cui tale violazione avrebbe potuto essere evitata soltanto disattendendo un obbligo derivante dal diritto dell'[Unione].

3. Quando un ricorso è diretto contro l'[Unione], gli [Stati membri] possono divenire convenuti aggiunti nel procedimento in relazione ad una violazione allegata, quale notificata dalla [Corte EDU], qualora consti che tale allegazione mette in discussione la compatibilità di una disposizione del [Trattato UE], del [Trattato FUE], o di qualsiasi altra disposizione avente il medesimo valore giuridico conformemente a tali strumenti, con i diritti pertinenti garantiti dalla [CEDU] o dai protocolli cui l'[Unione] ha aderito, in particolare nel caso in cui tale violazione avrebbe potuto essere evitata soltanto disattendendo un obbligo derivante dagli strumenti sopra citati.

4. Quando un ricorso è diretto e notificato contemporaneamente all'[Unione] e ad uno o più Stati membri, lo status di convenuto può essere mutato in quello di convenuto aggiunto qualora siano soddisfatte le condizioni previste dal paragrafo 2 o dal paragrafo 3 del presente articolo.

5. Una [Parte contraente] diviene convenuta aggiunta accettando un invito in tal senso della [Corte EDU] oppure a seguito di decisione della [Corte EDU] su una corrispondente richiesta della [Parte contraente] stessa. Allorché invita una [Parte contraente] a divenire convenuta aggiunta, e allorché si pronuncia su una richiesta a ciò diretta, la [Corte EDU] consulta tutte le parti del procedimento. Nello statuire su una siffatta richiesta, la [Corte EDU] valuta se, alla luce degli argomenti presentati dalla [Parte contraente] interessata, sia plausibile che le condizioni previste dal paragrafo 2 o dal paragrafo 3 del presente articolo siano soddisfatte.

6. Qualora l'[Unione] sia convenuta aggiunta in un procedimento e la [Corte] non abbia ancora esaminato la compatibilità della disposizione del diritto dell'[Unione] con i diritti pertinenti garantiti dalla [CEDU] o dai protocolli cui l'[Unione] ha aderito, in conformità del paragrafo 2 del presente articolo, viene riservato il tempo necessario alla [Corte] per procedere a tale esame, nonché alle parti per formulare le loro osservazioni dinanzi alla [Corte EDU]. L'[Unione] provvede affinché tale esame venga effettuato rapidamente, in modo che il procedimento dinanzi alla [Corte EDU] non venga indebitamente prolungato. Le disposizioni del presente paragrafo non incidono sui poteri della [Corte EDU].

7. Qualora venga constatata la violazione in relazione alla quale una [Parte contraente] è convenuta aggiunta in un procedimento, il convenuto e il convenuto aggiunto sono congiuntamente responsabili di tale violazione, a meno che la [Corte EDU], sulla base degli argomenti presentati dal convenuto e dal convenuto aggiunto, e sentite le osservazioni del ricorrente, non decida che solo uno di essi deve essere ritenuto responsabile.

8. Il presente articolo si applica ai ricorsi presentati a partire dalla data di entrata in vigore del presente [accordo di adesione].».

57. Infine, l'articolo 5 del Progetto di accordo precisa che i procedimenti dinanzi alla Corte non devono essere intesi come costituenti procedimenti internazionali di inchiesta o di risoluzione ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, lettera b), della CEDU ovvero procedure di risoluzione delle controversie ai sensi dell'articolo 55 di quest'ultima.

B – Le altre disposizioni

58. In primo luogo, un insieme di disposizioni mira, anzitutto, ad adattare le disposizioni della CEDU o dei suoi protocolli che fanno riferimento alle Parti contraenti in quanto «Stati» oppure ad elementi riconducibili alla nozione di Stato.
59. Infatti, l'articolo 1, paragrafo 5, del Progetto di accordo contiene una clausola interpretativa secondo cui i termini «Stato», «Stati», «Stati contraenti», «diritto nazionale», «amministrazione dello Stato», «leggi nazionali», «istanza nazionale», «interne», «sicurezza nazionale», «benessere economico del paese», «integrità territoriale» e «vita della nazione», contenuti in varie disposizioni della CEDU e di alcuni dei suoi protocolli, dovranno essere intesi dopo l'adesione come applicabili, mutatis mutandis, anche all'Unione in quanto Parte contraente.
60. Per quanto riguarda più specificamente gli aspetti territoriali, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 6, del Progetto di accordo, l'espressione «ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione», contenuta all'articolo 1 della CEDU, viene intesa, per quanto riguarda l'Unione, come riferita alle persone che si trovano nei territori degli Stati membri ai quali si applicano i Trattati UE e FUE. Nei limiti in cui tale espressione si riferisce a persone che non si trovano nel territorio di una Parte contraente, essa viene intesa come riferita alle persone che, se la violazione allegata fosse stata imputabile ad una Parte contraente che è uno Stato, sarebbero state sottoposte alla giurisdizione di tale Parte contraente. Inoltre, il paragrafo 7 del medesimo articolo stabilisce che, per quanto riguarda l'Unione, i termini «paese», «territorio» e «territorio di uno Stato», contenuti in varie disposizioni della CEDU e di alcuni dei suoi protocolli, designano ciascuno dei territori degli Stati membri ai quali si applicano i Trattati UE e FUE.
61. Inoltre, l'articolo 1, paragrafo 8, del Progetto di accordo modifica l'articolo 59, paragrafo 5, della CEDU nel senso che ora il Segretario generale del Consiglio d'Europa notificherà anche all'Unione l'entrata in vigore di tale convenzione, i nomi delle Parti contraenti che l'avranno ratificata o vi avranno aderito, nonché il deposito di qualsiasi strumento di ratifica o di adesione successivamente intervenuto.
62. Infine, l'articolo 4 del Progetto di accordo modifica la prima frase dell'articolo 29, paragrafo 2, della CEDU, nonché il titolo dell'articolo 33 di quest'ultima, sostituendo i termini «ricorsi governativi» e «ricorsi interstatali» [in francese, nell'ordine: «requêtes étatiques» e «affaires interétatiques»] rispettivamente con i termini «ricorsi tra le Parti» e «cause tra le Parti».
63. In secondo luogo, alcune modificazioni della CEDU sono state ritenute necessarie in ragione del fatto che l'Unione non è un membro del Consiglio d'Europa.
64. A questo proposito, l'articolo 6, paragrafo 1, del Progetto di accordo prevede che una delegazione del Parlamento europeo abbia il diritto di partecipare, con diritto di voto, alle sedute dell'Assemblea allorché questa esercita le proprie funzioni relative all'elezione dei giudici della Corte EDU. Questa delegazione avrà lo stesso numero di rappresentanti della delegazione dello Stato membro del Consiglio d'Europa avente il numero di rappresentanti più elevato. Secondo il paragrafo 2 del medesimo articolo, «[I]e modalità di partecipazione dei rappresentanti del Parlamento europeo alle sedute dell'[Assemblea] e dei suoi organi pertinenti sono definite dall'[Assemblea], in cooperazione con il Parlamento europeo».
65. Quanto al Comitato dei Ministri, anzitutto, l'articolo 7, paragrafo 1, del Progetto di accordo modifica l'articolo 54 della CEDU, aggiungendovi un nuovo paragrafo 1, a mente del quale «[i] protocolli della [presente convenzione] sono adottati dal Comitato dei Ministri». Poi, ai sensi del paragrafo 2 del medesimo articolo 7, l'Unione ha il diritto di partecipare, con diritto di voto, alle riunioni del Comitato dei Ministri allorché quest'ultimo adotta decisioni sulla base di alcune disposizioni della CEDU, vale a dire gli articoli 26, paragrafo 2 (riduzione del numero dei giudici delle Camere), 39, paragrafo 4 (sorveglianza dell'esecuzione di una composizione amichevole), 46,



“The Effectiveness of Rights in the Light of European Court of Human Rights
Case Law”

paragrafi da 2 a 5 (esecuzione delle sentenze della Corte EDU), 47 (domanda di pareri consultivi) e 54, paragrafo 1 (poteri del Comitato dei Ministri), della convenzione stessa. Inoltre, il paragrafo 3 del citato articolo 7 stabilisce che, prima dell'adozione di qualsiasi testo riguardante la CEDU od uno dei suoi protocolli di cui l'Unione sia divenuta parte, oppure concernente le decisioni del Comitato dei Ministri in virtù delle disposizioni menzionate al paragrafo 2 del medesimo articolo 7, oppure collegato alla selezione dei candidati per l'elezione dei giudici da parte dell'Assemblea, l'Unione viene consultata in seno al suddetto Comitato, il quale è tenuto a prendere in debita considerazione la posizione espressa dall'Unione. Infine, l'articolo 7, paragrafo 4, prima frase, del Progetto di accordo enuncia il principio secondo cui l'esercizio del diritto di voto da parte dell'Unione e dei suoi Stati membri non pregiudica l'esercizio effettivo, da parte del Comitato dei Ministri, delle sue funzioni di sorveglianza conformemente agli articoli 39 e 46 della CEDU (esecuzione delle composizioni amichevoli e delle sentenze della Corte EDU). Più specificamente, il citato articolo 7, paragrafo 4, lettera a) – dopo aver ricordato che, «nelle cause in cui il Comitato dei Ministri vigila sul rispetto degli obblighi incombenti o soltanto all'[Unione], o all'[Unione] e ad uno o più suoi Stati membri congiuntamente, risulta dai Trattati dell'[Unione] che l'[Unione] e i suoi Stati membri esprimono posizioni e votano in modo coordinato» – dispone che le regole per il controllo dell'esecuzione delle sentenze e dei termini delle composizioni amichevoli «vengono adattate in modo da permettere al Comitato dei Ministri, in queste circostanze, di esercitare le proprie funzioni in modo effettivo». Per contro, a tenore della successiva lettera b) del medesimo paragrafo 4, «[n]elle cause diverse da quelle [contemplate alla lettera a)], quando il Comitato dei Ministri vigila sul rispetto degli obblighi in capo ad una [Parte contraente] diversa dall'[Unione], gli [Stati membri] sono liberi, conformemente ai Trattati dell'[Unione], di esprimere la loro posizione e di esercitare il loro diritto di voto».

66. Precisamente allo scopo di attuare il citato articolo 7, paragrafo 4, lettera a), i negoziatori hanno convenuto di aggiungere alle regole per il controllo dell'esecuzione una regola 18 intitolata «Sentenze e composizioni amichevoli in cause in cui è parte l'Unione europea». La formulazione di questa nuova regola 18 è la seguente:

«1. Le decisioni del Comitato dei Ministri prese conformemente alla Regola n. 17 (Risoluzione finale) delle presenti Regole si considerano adottate qualora in loro favore si esprimano una maggioranza dei quattro quinti dei rappresentanti partecipanti al voto, nonché una maggioranza dei due terzi dei rappresentanti aventi diritto di partecipare alle sedute del Comitato dei Ministri.

2. Le decisioni del Comitato dei Ministri prese conformemente alla Regola n. 10 (Decisione di adire la [Corte EDU] per l'interpretazione di una sentenza) e alla Regola n. 11 (Ricorso per inadempimento) delle presenti Regole si considerano adottate qualora in loro favore si esprima un quarto dei rappresentanti aventi diritto di partecipare alle sedute del Comitato dei Ministri.

3. Le decisioni sulle questioni di procedura e che richiedono informazioni si considerano adottate qualora in loro favore si esprima un quinto dei rappresentanti aventi diritto di partecipare alle sedute del Comitato dei Ministri.

4. Gli emendamenti alle disposizioni della presente Regola esigono il consenso di tutte le [Parti contraenti] della [CEDU]».

67. Per quanto riguarda la partecipazione alle spese connesse alla CEDU, l'articolo 8 del Progetto di accordo prevede che l'Unione versi al bilancio del Consiglio d'Europa un contributo annuale, destinato alle spese di funzionamento di tale convenzione, che si aggiunge ai contributi delle altre Parti contraenti.

68. In terzo luogo, il Progetto di accordo prevede una disposizione relativa ai rapporti tra la CEDU ed altri accordi conclusi in seno al Consiglio d'Europa e che sono correlati a questa convenzione. Più precisamente, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, del Progetto di accordo, l'Unione si impegna a rispettare, nei limiti delle sue competenze, gli articoli da 1 a 6 dell'Accordo europeo riguardante le persone partecipanti ai procedimenti dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, concluso a Strasburgo il 5 marzo 1996, gli articoli da 1 a 19 dell'Accordo generale sui privilegi e sulle immunità

del Consiglio d'Europa, concluso a Parigi il 2 settembre 1949, gli articoli da 2 a 6 del Protocollo addizionale all'accordo generale sui privilegi e sulle immunità del Consiglio d'Europa, concluso a Strasburgo il 6 novembre 1952, e gli articoli da 1 a 6 del Sesto protocollo addizionale all'accordo generale sui privilegi e sulle immunità del Consiglio d'Europa, firmato a Strasburgo il 5 marzo 1996. Inoltre, l'articolo 9, paragrafo 2, del Progetto di accordo prevede che, ai fini dell'applicazione di ciascuno di detti strumenti, le Parti contraenti del medesimo si impegnino a trattare l'Unione come una Parte contraente. I paragrafi 3 e 4 del medesimo articolo prevedono, rispettivamente, la consultazione dell'Unione in occasione dell'emendamento degli strumenti sopra citati e la notifica all'Unione di eventi quali la firma, il deposito, la data di entrata in vigore o qualsiasi altro atto ad essi relativo.

69. Infine, gli articoli 10 e 12 del Progetto di accordo, intitolati rispettivamente «Firma ed entrata in vigore» e «Notifiche», contengono le clausole finali.
70. Occorre inoltre precisare che, a mente del Progetto di dichiarazione, lettera a), «[a]l momento della sua adesione alla [CEDU], l'[Unione] si attiverà (...) per chiedere di divenire convenuta aggiunta in un procedimento dinanzi alla [Corte EDU] o per accettare un invito in tal senso della [Corte EDU], qualora siano soddisfatte le condizioni previste all'articolo 3, paragrafo 2, dell'accordo di adesione (...)».

VI – Le valutazioni formulate dalla Commissione nella sua domanda di parere

A – Sulla ricevibilità

71. Secondo la Commissione, la sua domanda di parere è ricevibile, poiché, da un lato, la Corte dispone di tutti gli elementi sufficienti per esaminare la compatibilità del Progetto di accordo con i Trattati e, dall'altro, i progetti di strumenti d'adesione, che hanno costituito l'oggetto di un accordo a livello dei negoziatori, sono sufficientemente avanzati per poter essere considerati come un «accordo previsto» ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE. Inoltre, il fatto che le norme interne debbano ancora essere adottate non dovrebbe avere alcuna incidenza sulla ricevibilità della domanda di parere, considerato che l'adozione di tali norme non potrebbe aver luogo se non una volta che sarà stato concluso l'accordo di adesione.

B – Nel merito

72. Quanto al merito, la Commissione esamina la conformità del Progetto di accordo rispetto alle varie prescrizioni enunciate sia all'articolo 6, paragrafo 2, TUE sia nel Protocollo n. 8 UE. Inoltre, essa invoca anche argomenti intesi a dimostrare che l'accordo previsto rispetta l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione in riferimento al perseguimento degli obiettivi propri di quest'ultima. **Infatti, secondo la Commissione, occorre evitare che la Corte EDU od anche il Comitato dei Ministri possano essere chiamati, nell'esercizio delle loro competenze a titolo della CEDU, allorché vengono investiti di una controversia vertente sull'interpretazione o sull'applicazione di una o più disposizioni di tale convenzione o dell'accordo di adesione, ad interpretare nozioni contenute in tali strumenti in un modo che li porterebbe a statuire sulle rispettive competenze dell'Unione e dei suoi Stati membri.**
73. Al termine del suo esame, la Commissione conclude affermando la compatibilità del citato accordo con i Trattati.
1. L'articolo 1, lettera a), del Protocollo n. 8 UE
74. Secondo la Commissione, la prescrizione dettata dall'articolo 1, lettera a), del Protocollo n. 8 UE, intesa a preservare le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione per quanto riguarda le modalità particolari dell'eventuale partecipazione di quest'ultima agli organi di controllo della CEDU, ha come obiettivo di garantire che l'Unione partecipi al pari di qualsiasi altra Parte contraente agli organi di controllo di tale convenzione, ossia la Corte EDU, l'Assemblea e il Comitato dei Ministri.
75. Orbene, il Progetto di accordo assicurerebbe tale partecipazione ai citati organi di



controllo.

76. Infatti, per quanto riguarda la Corte EDU, nessuna modifica della CEDU sarebbe necessaria per permettere la presenza di un giudice eletto a titolo dell'Unione, dal momento che l'articolo 22 di detta convenzione prevede venga eletto un giudice per ciascuna Parte contraente. Riguardo all'elezione dei giudici della Corte EDU da parte dell'Assemblea, l'articolo 6, paragrafo 1, del Progetto di accordo prevede che una delegazione del Parlamento europeo partecipi, con diritto di voto, alle sedute dell'Assemblea riunite a tal fine. Quanto al Comitato dei Ministri, l'articolo 7, paragrafo 2, del Progetto di accordo prevede che l'Unione abbia il diritto di partecipare, con potere di voto, alle riunioni di tale organo allorché esso adotta decisioni nell'esercizio delle competenze assegnategli in virtù della CEDU. A questo proposito, l'Unione dispone di un voto al pari delle altre 47 Parti contraenti.
77. La Commissione ricorda che l'obbligo di leale cooperazione impone all'Unione ed agli Stati membri di agire in modo coordinato allorché essi esprimono posizioni o emettono voti riguardanti l'esecuzione di una sentenza della Corte EDU pronunciata contro l'Unione o contro uno Stato membro e che constata una violazione della CEDU in un procedimento nel quale l'Unione era convenuta aggiunta. Secondo la Commissione, ne consegue che, dopo l'adesione, l'Unione e gli Stati membri disporranno insieme di 29 voti su un totale di 48 voti in seno al Comitato dei Ministri e deterranno da soli un'ampia maggioranza nell'ambito di tale organo. Quindi, al fine di preservare sia l'efficacia del meccanismo di controllo sia la parità sostanziale tra le Parti contraenti, l'articolo 7, paragrafo 4, lettera a), seconda frase, del Progetto di accordo dispone che le norme per il controllo dell'esecuzione sono adattate in modo da permettere al Comitato dei Ministri di esercitare le proprie funzioni in modo effettivo. A questo scopo, norme speciali in materia di voto sono previste nel Progetto di regola 18. Secondo il paragrafo 4 di tale progetto, l'eventuale modificazione di queste norme esige il consenso di tutte le Parti contraenti.
78. Infine, quando il Comitato dei Ministri adotta strumenti o testi privi di effetti giuridici vincolanti sulla base delle proprie competenze generali a norma dell'articolo 15 dello Statuto del Consiglio d'Europa, non sarebbe possibile che l'Unione, la quale non è membro di questa organizzazione internazionale, partecipi, con diritto di voto, all'adozione delle decisioni suddette. L'articolo 7, paragrafo 3, del Progetto di accordo esige dunque che l'Unione venga consultata prima dell'adozione di testi o strumenti siffatti, precisandosi in tale disposizione che il Comitato dei Ministri tiene nel debito conto la posizione espressa dall'Unione.
2. L'articolo 1, lettera b), del Protocollo n. 8 UE
79. Quanto alla prescrizione dettata dall'articolo 1, lettera b), del Protocollo n. 8 UE e intesa a preservare le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione per quanto riguarda i meccanismi necessari a garantire che i ricorsi proposti da Stati non membri e i ricorsi individuali siano indirizzati correttamente, a seconda dei casi, contro gli Stati membri e/o contro l'Unione, la Commissione rileva che, qualora una violazione della CEDU dedotta dinanzi alla Corte EDU, in riferimento ad un atto o ad un'omissione di una Parte contraente, si ricolleggi ad un'altra norma giuridica, la compatibilità di tale norma con detta convenzione risulta messa in discussione, sicché il controllo esercitato dagli organi della CEDU verte necessariamente su questa norma. Orbene, contrariamente alla situazione di qualsiasi altra Parte contraente, che è responsabile, al tempo stesso, sia dell'atto sia della disposizione costituente il fondamento dello stesso, nel caso in cui una violazione dedotta dinanzi alla Corte EDU, in riferimento ad un atto di uno Stato membro, si ricolleggi ad una norma riconducibile al diritto dell'Unione, quest'ultima, in quanto Parte contraente cui è attribuibile questa norma, non sarebbe parte del procedimento dinanzi alla Corte suddetta. Lo stesso discorso varrebbe per gli Stati membri, presi congiuntamente, nel caso in cui una violazione dedotta dinanzi alla Corte EDU, in riferimento ad un atto o ad un'omissione di un'istituzione, di un organo, di un organismo o di un'agenzia dell'Unione, si ricolleggi ad una disposizione dei Trattati, dei quali gli Stati membri sono i soli responsabili.
80. Per prevenire il rischio che, in queste due situazioni, la Parte contraente che ha adottato la disposizione in questione si trovi a non poter partecipare al procedimento dinanzi alla Corte EDU e a non essere vincolata, se del caso, agli obblighi scaturenti ex

articolo 46, paragrafo 1, della CEDU per quanto riguarda la modifica o l'abrogazione eventuali di detta disposizione, il Progetto di accordo detterebbe norme procedurali specifiche che istituiscono il meccanismo del convenuto aggiunto. In particolare, l'articolo 3 del Progetto di accordo permetterebbe, da un lato, all'Unione di divenire convenuta aggiunta nel caso in cui venga dedotta una violazione vertente sulla compatibilità di una norma del diritto dell'Unione con la CEDU e, dall'altro, agli Stati membri di divenire convenuti aggiunti quando venga dedotta una violazione che mette in discussione la compatibilità di una norma dei Trattati con questa stessa convenzione.

81. La Commissione sottolinea che, nel contesto del nuovo paragrafo 4 dell'articolo 36 della CEDU, aggiunto a quest'ultimo dall'articolo 3, paragrafo 1, del Progetto di accordo, la seconda frase di detto paragrafo 4 stabilisce che «[i]l convenuto aggiunto è parte nella controversia». Pertanto, egli beneficerebbe di tutti i diritti procedurali di cui godono le parti e non sarebbe dunque considerato come un semplice terzo interveniente. Inoltre, nel caso in cui una sentenza della Corte EDU constatasse una violazione della convenzione, mettendo così in discussione anche una norma del diritto dell'Unione, spetterebbe al convenuto aggiunto rimediare a tale violazione, al fine di conformarsi a tale sentenza, modificando la norma in questione o abrogandola.
82. Secondo la Commissione, le disposizioni menzionate nei tre punti precedenti del presente parere preservano l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione, per quanto riguarda le decisioni che la Corte EDU può essere portata a prendere nei confronti dell'Unione e degli Stati membri. In primo luogo, a norma dell'articolo 3, paragrafo 5, del Progetto di accordo, lo status di convenuto aggiunto verrebbe acquisito o per effetto dell'accettazione di un invito formulato in tal senso dalla Corte EDU, o in virtù di una decisione di tale Corte fondata sulla plausibilità degli argomenti fatti valere nella richiesta della Parte contraente interessata. Così, la Corte EDU non sarebbe chiamata ad interpretare, in modo incidentale, il diritto dell'Unione riguardo alla questione se l'allegazione relativa all'esistenza di una violazione della CEDU metta in discussione la compatibilità di una norma del diritto dell'Unione con tale convenzione. In secondo luogo, il paragrafo 7 del medesimo articolo 3 enuncerebbe la regola della responsabilità congiunta del convenuto e del convenuto aggiunto per qualsiasi violazione di tale convenzione nell'ambito di un procedimento in cui una Parte contraente sia convenuta aggiunta. Pertanto, in simili casi, la Corte EDU si limiterebbe a constatare tale violazione. Per contro, essa non sarebbe chiamata né a pronunciarsi direttamente sulla natura e sulla misura della rispettiva partecipazione dell'Unione e dello Stato membro interessato alla violazione suddetta, né dunque a pronunciarsi indirettamente sui rispettivi obblighi di questi ultimi per quanto riguarda l'esecuzione della sentenza e, segnatamente, le misure individuali e generali da adottare al fine di garantire tale esecuzione. Oltre a ciò, ai sensi del medesimo paragrafo 7, parte finale, sarebbe soltanto sulla base degli argomenti eventualmente presentati in forma congiunta dal convenuto e dal convenuto aggiunto che la Corte EDU potrebbe decidere di ritenere responsabile uno solo di essi.
83. Peraltro, la Commissione ritiene che il Progetto di accordo garantisca anche che una sentenza della Corte EDU, emessa in una causa in cui l'Unione è convenuta aggiunta, non possa incidere sulle competenze di quest'ultima. Infatti, una sentenza del genere non potrebbe creare, in capo all'Unione, obblighi che vadano al di là di quelli che essa è tenuta ad adempiere in virtù delle competenze che le sono state attribuite dai Trattati.
84. In concreto, ad avviso della Commissione, è necessario che l'Unione intervenga nel procedimento quale convenuta aggiunta in modo automatico ogni volta che l'allegazione relativa all'esistenza di una violazione della CEDU ad opera di un atto di uno Stato membro che dà attuazione ad una norma del diritto dell'Unione metta in discussione la compatibilità di tale norma con la convenzione suddetta. Orbene, il Progetto di accordo permetterebbe di raggiungere tale risultato. Infatti, la Commissione sostiene che, a norma dell'articolo 3, paragrafo 5, di detto progetto, la Corte EDU, allorché decide sulla domanda di una Parte contraente intesa ad ottenere lo status di convenuto aggiunto, valuta se, alla luce degli argomenti presentati da tale Parte, sia plausibile che le condizioni previste, a seconda dei casi, dal paragrafo 2 o dal paragrafo 3 del medesimo articolo 3 siano soddisfatte. Tali considerazioni sarebbero peraltro applicabili, *mutatis mutandis*, anche agli Stati membri qualora l'allegazione dell'esistenza di una violazione della CEDU ad opera di un atto dell'Unione metta in discussione la compatibilità dei Trattati con tale convenzione. A questo proposito, la Commissione aggiunge però che, in un caso siffatto, il rispetto dell'obbligo di leale



“The Effectiveness of Rights in the Light of European Court of Human Rights
Case Law”

cooperazione esige che gli Stati membri siano rappresentati dinanzi alla Corte EDU da un unico agente, prescrizione questa che dovrebbe essere enunciata nelle norme interne.

3. Gli articoli 6, paragrafo 2, seconda frase, TUE e 2, prima frase, del Protocollo n. 8 UE
85. Per quanto riguarda la prescrizione dettata agli articoli 6, paragrafo 2, seconda frase, TUE e 2, prima frase, del Protocollo n. 8 UE, secondo cui l'adesione non deve incidere sulle competenze dell'Unione come definite nei Trattati, la Commissione constata che l'adesione determina l'obbligo per l'Unione di rispettare i diritti garantiti dalla CEDU. Orbene, da un lato, poiché tale obbligo comporta quello di astenersi dall'adottare una misura che violi i suddetti diritti, l'Unione, mediante la sua adesione a tale convenzione, non farebbe altro che accettare dei limiti all'esercizio delle competenze che le sono state attribuite nei Trattati dagli Stati membri. Dall'altro lato, poiché il suddetto obbligo incumbente all'Unione comporta quello di adottare misure specifiche, l'articolo 1, paragrafo 3, seconda frase, del Progetto di accordo stabilirebbe che nessuna delle disposizioni di detta convenzione o dei suoi protocolli può imporre all'Unione l'obbligo di compiere un atto o di adottare una misura per i quali essa non sia competente ai sensi del diritto dell'Unione. Di conseguenza, gli impegni assunti dall'Unione nel contesto dell'adesione non inciderebbero in alcun modo sulle competenze di quest'ultima.
86. Allo stesso modo, il Progetto di accordo non inciderebbe sulle competenze dell'Unione nel prevedere, da un lato, l'adesione di quest'ultima non soltanto alla CEDU, ma anche al Protocollo addizionale e al Protocollo n. 6, e, dall'altro, la possibilità di un'adesione agli altri protocolli esistenti. Infatti, in via principale, la Commissione reputa che l'Unione sia titolare di una competenza, a norma dell'articolo 6, paragrafo 2, TUE, ad aderire a tutti i protocolli esistenti, indipendentemente dal fatto che tutti gli Stati membri siano o no parti di questi ultimi. In caso contrario, risulterebbe priva di senso la regola enunciata all'articolo 2, seconda frase, del Protocollo n. 8 UE, secondo cui l'accordo di adesione deve garantire che l'adesione dell'Unione non incida sulla situazione particolare degli Stati membri riguardo ai protocolli. Peraltro, tali protocolli costituirebbero soltanto strumenti accessori alla CEDU. Dunque, l'Unione sarebbe competente, se del caso, a concludere nuovi protocolli o ad aderirvi in una fase successiva, a condizione che questi rivestano carattere accessorio rispetto a detta convenzione.
4. Gli articoli 1, lettera b), e 2, prima frase, del Protocollo n. 8 UE
87. Secondo la Commissione, l'adesione non incide sulle attribuzioni delle istituzioni dell'Unione diverse dalla Corte. Infatti, dette istituzioni sarebbero chiamate ad esercitare le loro competenze in ordine alla CEDU e ai suoi organi di controllo nello stesso modo in cui esse sono chiamate a farlo rispetto a qualsiasi altro accordo internazionale e agli organi creati o investiti di poteri decisionali per effetto di un simile accordo. In particolare, risulterebbe segnatamente tanto dall'articolo 335 TFUE quanto dal punto 94 della sentenza Reynolds Tobacco e a./Commissione (C-131/03 P, EU:C:2006:541) che l'Unione è rappresentata dalla Commissione dinanzi agli organi giurisdizionali diversi da quelli degli Stati membri. Nella fattispecie, la Commissione sarebbe chiamata a rappresentare l'Unione dinanzi alla Corte EDU, mentre, in conformità al principio di leale cooperazione tra le istituzioni, allorché in un procedimento dinanzi a tale giurisdizione viene messa in discussione una disposizione del diritto dell'Unione contenuta in un atto di un'istituzione diversa dalla Commissione, le attribuzioni di quest'altra istituzione resterebbero preservate attraverso un coinvolgimento di quest'ultima nella preparazione degli atti procedurali da trasmettere alla Corte EDU. Inoltre, quando il Comitato dei Ministri viene chiamato ad adottare atti aventi effetti giuridici, troverebbe applicazione a pieno titolo la procedura prevista dall'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.
88. Quanto alla Corte e, in modo più generale, alla preservazione delle caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione per quanto riguarda il sistema di tutela giurisdizionale, le valutazioni della Commissione in proposito vertono in sostanza su tre questioni, riguardanti l'esaurimento delle vie di ricorso interne, l'effettività della tutela giurisdizionale, segnatamente in rapporto alla politica estera e di sicurezza

comune (in prosieguo: la «PESC»), e le attribuzioni della Corte conformemente agli articoli 258 TFUE, 260 TFUE e 263 TFUE. Quanto alle due prime questioni, esse si porrebbero in riferimento agli articoli 6, 13 e 35, paragrafo 1, della CEDU, a mente dei quali, da un lato, tutti gli atti delle Parti contraenti devono poter costituire l'oggetto di un ricorso effettivo dinanzi ad organi interni e, dall'altro, l'esaurimento senza successo di una siffatta via di ricorso costituisce una condizione affinché un ricorso individuale presentato alla Corte EDU sia ricevibile.

89. Per quanto riguarda, in primis, il previo esaurimento delle vie di ricorso interne, la Commissione sostiene che il Progetto di accordo garantisce che tutti i rimedi giurisdizionali azionabili dinanzi ai giudici dell'Unione devono essere stati esperiti prima che la Corte EDU possa essere validamente adita con un ricorso avente ad oggetto un atto dell'Unione. Infatti, a suo avviso, da un lato, l'articolo 1, paragrafo 5, secondo trattino, del Progetto di accordo precisa che il termine «interne» che compare all'articolo 35, paragrafo 1, della CEDU viene inteso come riferito anche, *mutatis mutandis*, all'ordinamento giuridico interno dell'Unione. Dall'altro lato, l'articolo 5 del Progetto di accordo enuncerebbe chiaramente che i procedimenti dinanzi ai giudici dell'Unione non devono essere considerati quali procedimenti internazionali d'inchiesta o di risoluzione. Pertanto, l'adizione di tali giudici non renderebbe un ricorso irricevibile ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, lettera b), della CEDU.
90. Inoltre, al fine di instaurare la procedura di previo coinvolgimento della Corte, la Commissione sottolinea l'esistenza della possibilità che un giudice di uno Stato membro constati che un atto o un'omissione di tale Stato membro viola un diritto fondamentale, garantito a livello dell'Unione e corrispondente a un diritto garantito dalla CEDU, e che tale violazione è connessa ad una norma del diritto derivato dell'Unione. In tal caso, questo giudice nazionale non sarebbe legittimato a constatare in prima persona, in via incidentale, l'invalidità dell'atto dell'Unione che contiene la norma suddetta e a disapplicare quest'ultima, dato che soltanto la Corte, adita in via pregiudiziale, può dichiarare l'invalidità dell'atto suddetto (sentenza Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, punti da 11 a 20). Se, in seguito, venisse dedotta dinanzi alla Corte EDU, in merito al medesimo atto o alla medesima omissione, la violazione del medesimo diritto fondamentale, quale garantito da detta convenzione, e se pertanto tale allegazione mettesse in discussione la compatibilità con quest'ultima della norma del diritto dell'Unione di cui trattasi, l'Unione diventerebbe convenuta aggiunta e le sue istituzioni, ivi compresa la Corte, sarebbero vincolate dalla sentenza della Corte EDU che constatasse una violazione di tale convenzione. Orbene, tale situazione potrebbe verificarsi malgrado che la Corte non abbia ancora avuto la possibilità di esaminare la validità del suddetto atto dell'Unione in riferimento al diritto fondamentale di cui trattasi, la cui violazione viene dedotta dinanzi alla Corte EDU. In tale contesto, l'adizione della Corte ai sensi dell'articolo 267, primo comma, lettera b), TFUE non potrebbe essere considerata come una via di ricorso interna che il ricorrente avrebbe dovuto esperire prima di essere legittimato ad adire la Corte EDU, dato che tale adizione non rientra nella disponibilità delle parti e che dunque la sua omissione non può determinare l'irricevibilità di un ricorso dinanzi a quest'ultimo giudice. Una conclusione siffatta si imporrebbe a maggior ragione per il fatto che la competenza della Corte a constatare, se del caso, l'invalidità di un atto dell'Unione rientra nelle sue attribuzioni. Secondo la Commissione, per preservare queste ultime, è necessario prevedere che, nell'ambito di un procedimento dinanzi alla Corte EDU nel quale l'Unione sia convenuta aggiunta, la Corte abbia la possibilità di esaminare la compatibilità con la CEDU di una norma del diritto dell'Unione. Tale possibilità dovrebbe inoltre offrirsi prima che la Corte EDU statuisca sulla fondatezza dell'allegazione dinanzi ad essa dedotta e dunque, in via incidentale, sulla compatibilità di tale norma con il diritto fondamentale in questione. Peraltro, una siffatta necessità di un previo esame della norma in questione ad opera della Corte risulterebbe anche dalla natura sussidiaria del meccanismo di controllo della convenzione suddetta rispetto ai sistemi di tutela dei diritti dell'uomo esistenti a livello delle Parti contraenti.
91. L'esigenza di rispondere a tali necessità sarebbe il motivo per il quale l'articolo 3, paragrafo 6, prima frase, del Progetto di accordo prevede che, in simili circostanze, viene concesso alla Corte il tempo necessario per procedere all'esame della norma in questione nell'ambito di un procedimento di previo coinvolgimento di tale organo giurisdizionale. Ai sensi della seconda frase del medesimo paragrafo, tale esame deve essere effettuato rapidamente, in modo che il procedimento dinanzi alla Corte EDU non venga indebitamente prolungato. La Corte EDU non sarebbe vincolata dalla valutazione della Corte, così come risulterebbe dall'ultima frase del citato paragrafo 6.



“The Effectiveness of Rights in the Light of European Court of Human Rights
Case Law”

92. Invero, la Commissione aggiunge che il summenzionato articolo 3, paragrafo 6, deve accompagnarsi a norme interne all’Unione disciplinanti il procedimento di previo coinvolgimento della Corte. Orbene, il Progetto di accordo non detterebbe tali norme. Tuttavia, queste ultime non dovrebbero figurare in un accordo internazionale, bensì dovrebbero essere adottate, in modo autonomo, a livello dell’Unione, dal momento che esse sono destinate a disciplinare una procedura interna a quest’ultima. Del resto, non sarebbe necessario e neppure opportuno inserire le suddette norme procedurali nei Trattati. Infatti, questi ultimi, da un lato, imporrebbero un obbligo alle istituzioni dell’Unione nonché agli Stati membri di realizzare l’adesione dell’Unione alla CEDU e, dall’altro, vieterebbero che tale adesione vada ad incidere sulle competenze della Corte. A questo proposito, la Commissione ritiene che sia più appropriato che le norme che enunciano il principio stesso di una procedura di previo coinvolgimento della Corte e che definiscono le entità competenti ad instaurarla, nonché gli standard in base ai quali va effettuato l’esame della compatibilità, rientrino nella decisione del Consiglio recante conclusione dell’accordo di adesione, in applicazione dell’articolo 218, paragrafo 6, lettera a), punto ii), TFUE. Per quanto riguarda il contenuto delle norme interne disciplinanti la procedura di previo coinvolgimento della Corte, anzitutto, il potere di instaurare tale procedura mediante una domanda rivolta alla Corte dovrebbe spettare alla Commissione e allo Stato membro contro cui è diretto il ricorso dinanzi alla Corte EDU. Inoltre, la Corte dovrebbe potersi pronunciare prima che l’Unione e lo Stato membro interessato prendano posizione dinanzi alla Corte EDU. Poi, dal momento che tale procedimento presenterebbe alcune somiglianze strutturali con il procedimento di rinvio pregiudiziale, le norme riguardanti il diritto di parteciparvi dovrebbero essere analoghe a quelle contenute nell’articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea. Infine, le esigenze di celerità potrebbero essere soddisfatte mediante l’applicazione del procedimento accelerato previsto dall’articolo 23 bis di tale statuto.
93. Per quanto riguarda, in secundis, l’effettività della tutela giurisdizionale, ad avviso della Commissione occorre che, per imputare un atto all’Unione oppure a uno Stato membro, al fine di stabilire la loro responsabilità a titolo della CEDU, vengano applicati criteri di imputazione identici a quelli utilizzabili all’interno dell’Unione. Orbene, l’articolo 1, paragrafo 4, prima frase, del Progetto di accordo soddisferebbe tale esigenza, disponendo che, ai fini di questa convenzione, una misura di uno Stato membro viene imputata a questo stesso Stato, anche se essa viene posta in essere da quest’ultimo in sede di attuazione del diritto dell’Unione, ivi comprese le decisioni adottate sulla base dei Trattati UE e FUE. L’effettività del ricorso sarebbe dunque garantita, dato che, conformemente all’articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, spetta ai giudici di detto Stato membro garantire la tutela giurisdizionale nei confronti degli atti di quest’ultimo.
94. Tuttavia, questioni particolari in ordine alla tutela giurisdizionale effettiva si porrebbero in rapporto al settore della PESC, poiché il diritto dell’Unione presenta in questa materia due caratteristiche specifiche.
95. In primo luogo, per quanto riguarda l’imputabilità degli atti, l’attuazione della PESC mediante la conduzione di operazioni militari sarebbe garantita dagli Stati membri, conformemente agli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, quarta frase, TUE, 28, paragrafo 1, TUE, 29 TUE e 42, paragrafo 3, TUE. La Commissione fa valere che, per tener conto di tale caratteristica, l’articolo 1, paragrafo 4, del Progetto di accordo stabilisce che, anche per quanto riguarda le operazioni condotte nell’ambito della PESC, gli atti degli Stati membri vengono imputati allo Stato membro in questione e non all’Unione. Tale precisazione dovrebbe consentire di escludere che possa trasporci alle relazioni tra l’Unione e i suoi Stati membri la giurisprudenza della Corte EDU mediante la quale quest’ultima si è pronunciata sulla responsabilità di un’organizzazione internazionale a proposito degli atti compiuti da una Parte contraente al fine di attuare una decisione di detta organizzazione (decisione della Corte EDU, Behrami e Behrami c. Francia e Saramati c. Francia, Germania e Norvegia, nn. 71412/01 e 78166/01, § 122, 2 maggio 2007, nonché sentenza della Corte EDU, Al-Jedda c. Regno Unito, n. 27021/08, § 76, 7 luglio 2011). Infatti, come d’altronde viene precisato al paragrafo 24 del Progetto di relazione illustrativa, nelle fattispecie su cui si è pronunciata tale giurisprudenza non esisteva alcuna norma specifica sull’imputazione degli atti quale quella prevista dal sopra citato articolo 1, paragrafo 4, del Progetto di accordo.

96. In secondo luogo, per quanto riguarda l'effettività del controllo esercitato dal giudice dell'Unione in materia di PESC, tale controllo sarebbe limitato tanto dall'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE, quanto dall'articolo 275, secondo comma, TFUE. Risulterebbe in sostanza da queste disposizioni che la Corte non è competente per quanto riguarda le norme relative alla PESC, né per quanto riguarda gli atti adottati sulla base di esse. La Corte sarebbe competente soltanto a controllare il rispetto dell'articolo 40 TUE e a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE, riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono «misure restrittive» nei confronti di persone fisiche o giuridiche, adottate dal Consiglio sulla base del titolo V, capo 2, del Trattato UE. Potrebbe porsi dunque la questione di sapere se l'Unione preveda mezzi di ricorso interni effettivi in materia di PESC.
97. La Commissione ricorda a questo proposito che, perché un ricorso dinanzi alla Corte EDU sia ricevibile, il ricorrente deve poter affermare di essere vittima di una violazione dei diritti riconosciuti dalla CEDU o dai suoi protocolli e di essere dunque direttamente riguardato dall'atto o dall'omissione controversi.
98. Orbene, da un lato, riguardo agli atti in materia di PESC promananti da uno Stato membro, là dove essi concernano direttamente una persona e possano dunque essere impugnati con un ricorso dinanzi alla Corte EDU, la tutela giurisdizionale nei loro confronti incomberrebbe ai giudici degli Stati membri. Qualora, in via eccezionale, un simile atto sia fondato su una disposizione di una decisione del Consiglio adottata sulla base dell'articolo 28, paragrafo 1, TUE, la compatibilità di tale disposizione con la CEDU potrebbe essere messa in discussione. In tal caso, secondo la Commissione, la stessa decisione del Consiglio costituirebbe una «misura restrittiva», ai sensi dell'articolo 275, secondo comma, TFUE, sicché, malgrado che tale disposizione riconosca espressamente la competenza della Corte soltanto a conoscere dei ricorsi di annullamento «proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma, [TFUE]», simili disposizioni potrebbero nondimeno costituire l'oggetto di un rinvio pregiudiziale, eventualmente vertente sulla loro validità. A questo proposito, la Commissione invoca segnatamente la sentenza Segi e a./Consiglio (C-355/04 P, EU:C:2007:116), nella quale la Corte – malgrado il fatto che l'articolo 35, paragrafo 1, del Trattato UE, come modificato dal Trattato di Nizza, escludesse le «posizioni comuni» dalla competenza della Corte a statuire in via pregiudiziale – avrebbe ammesso la possibilità per i giudici nazionali di sottoporre ad essa una questione pregiudiziale vertente su una posizione comune che, per il suo contenuto, essendo di per sé priva di effetti giuridici nei confronti dei terzi, aveva una portata eccedente quella assegnata dal Trattato UE a questo tipo di atti. Del resto, in simili circostanze, dovrebbe applicarsi anche la procedura di previo coinvolgimento della Corte.
99. Dall'altro lato, per quanto riguarda gli atti in materia di PESC promananti dalle istituzioni dell'Unione, occorrerebbe distinguere tra gli atti produttivi di effetti giuridici vincolanti e gli atti privi di simili effetti. Gli atti che producono effetti giuridici vincolanti costituirebbero, là dove suscettibili di violare diritti fondamentali, «misure restrittive» ai sensi dell'articolo 275, secondo comma, TFUE e potrebbero dunque costituire l'oggetto di un ricorso di annullamento dinanzi al giudice dell'Unione. Per contro, gli atti che non producono simili effetti non potrebbero, per loro natura, costituire l'oggetto né di un ricorso di annullamento né di un rinvio pregiudiziale. L'unico mezzo di ricorso disponibile all'interno dell'Unione contro simili atti sarebbe l'azione di responsabilità a norma dell'articolo 340 TFUE, stante che tale azione non è, ad avviso della Commissione, esclusa dall'articolo 275, primo comma, TFUE.
100. Dunque, la Commissione ritiene che il combinato disposto degli articoli 1, paragrafo 4, del Progetto di accordo, 19, paragrafo 1, primo comma, TUE, nonché 275 TFUE e 340 TFUE, abbia come effetto che tutti gli atti e le misure dell'Unione e degli Stati membri in materia di PESC, riguardo ai quali una persona possa asserire di essere vittima di una violazione dei diritti riconosciuti dalla CEDU, possono costituire l'oggetto di un ricorso effettivo dinanzi ad organi giurisdizionali dell'Unione o degli Stati membri.
101. In terziis, secondo la Commissione, il Progetto di accordo non incide neppure sulle attribuzioni della Corte ai sensi degli articoli 258 TFUE, 260 TFUE e 263 TFUE. Infatti, l'articolo 5 di detto progetto contiene una clausola interpretativa a tenore della quale «[i] procedimenti dinanzi alla [Corte] non devono essere intesi come costituenti (...) procedure di risoluzione delle controversie ai sensi dell'articolo 55 della [CEDU]». Pertanto, verrebbe espressamente mantenuta la possibilità che vengano portate alla



UNIVERSITY OF PERUGIA
DEPARTMENT OF PUBLIC LAW

“The Effectiveness of Rights in the Light of European Court of Human Rights
Case Law”

cognizione della Corte controversie vertenti sull'interpretazione e sull'applicazione di tale convenzione e, addirittura, dei diritti fondamentali quali definiti a livello dell'Unione e in particolare nella Carta.

102. Per quanto riguarda, più in particolare, i ricorsi per inadempimento, la Commissione ricorda che risulta dall'articolo 1, paragrafo 3, del Progetto di accordo che non viene creato alcun obbligo in capo agli Stati membri, in forza del diritto dell'Unione, nei riguardi della CEDU e dei suoi protocolli. Di conseguenza, un ricorso per inadempimento non potrebbe, per definizione, avere come oggetto l'inadempimento, da parte di uno Stato membro, degli obblighi incombenti a tale Stato in virtù della CEDU. Nondimeno, il riferimento all'articolo 55 di quest'ultima contenuto all'articolo 5 del Progetto di accordo avrebbe un effetto utile alla luce del requisito di non incidenza dell'adesione sulle attribuzioni della Corte. Infatti, gli Stati membri sarebbero vincolati ai diritti fondamentali definiti a livello dell'Unione allorché attuano il diritto dell'Unione medesima, a norma dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta. Orbene, nella misura in cui il divieto enunciato all'articolo 55 della CEDU potrebbe essere inteso come riguardante anche controversie tra Parti contraenti attinenti all'interpretazione o all'applicazione di disposizioni di uno strumento internazionale – qual è il caso, relativamente agli Stati membri, dei Trattati e della Carta – avente il medesimo contenuto di disposizioni della convenzione, l'articolo 5 del Progetto di accordo avrebbe come effetto che una tale interpretazione non potrebbe essere accolta nei riguardi dell'Unione.
103. Del resto, la Corte EDU avrebbe precisato che l'esercizio, da parte della Commissione, delle proprie attribuzioni ai sensi dell'articolo 258 TFUE non corrisponde al ricorso a procedimenti internazionali di inchiesta o di risoluzione ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, lettera b), della CEDU (sentenza Corte EDU, Karoussiotis c. Portogallo, n. 23205/08, §§ 75 e 76, 1° febbraio 2011).
104. La Commissione precisa che non è necessario che il Progetto di accordo preveda un'eccezione di irricevibilità specifica applicabile ai ricorsi dinanzi alla Corte EDU, ai sensi dell'articolo 33 della CEDU, proposti dall'Unione contro uno Stato membro o, all'inverso, da uno Stato membro contro l'Unione, in merito ad una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione di tale convenzione, dato che simili ricorsi sarebbero manifestamente contrari al diritto dell'Unione. Infatti, non soltanto essi costituirebbero un aggiramento dell'articolo 258 TFUE, ma la decisione di presentare un simile ricorso potrebbe costituire l'oggetto di un ricorso di annullamento a norma dell'articolo 263 TFUE. Inoltre, un ricorso proposto da uno Stato membro contro l'Unione costituirebbe un'elusione dell'articolo 263 TFUE o, eventualmente, dell'articolo 265 TFUE, ciò che sarebbe sanzionato dal diritto dell'Unione mediante la procedura di infrazione.
5. L'articolo 2, seconda frase, del Protocollo n. 8 UE
105. Riguardo alla prescrizione dettata dall'articolo 2, seconda frase, del Protocollo n. 8 UE, secondo cui l'adesione non deve incidere sulla situazione particolare degli Stati membri nei confronti della CEDU e, segnatamente, riguardo ai suoi protocolli, alle misure adottate dagli Stati membri in deroga a tale convenzione, a norma dell'articolo 15 della stessa, nonché alle riserve rispetto alla convenzione formulate dagli Stati membri a norma dell'articolo 57 di quest'ultima, la Commissione fa valere che, conformemente all'articolo 1, paragrafo 3, prima frase, del Progetto di accordo, la portata degli impegni dell'Unione è limitata, *ratione personae*, alla sola Unione, quale soggetto di diritto internazionale pubblico distinto dagli Stati membri. Pertanto, la situazione giuridica di uno Stato membro, che abbia formulato, a norma dell'articolo 57 della CEDU, una riserva rispetto ad una disposizione di tale convenzione o di uno dei suoi protocolli cui l'Unione aderisce, che abbia adottato misure in deroga a detta convenzione, a norma dell'articolo 15 della stessa, od anche che non sia parte di uno dei protocolli cui l'Unione potrebbe in futuro aderire, non subisce alcuna incidenza per effetto dell'adesione dell'Unione alla convenzione suddetta. Ne conseguirebbe altresì che, sebbene a norma dell'articolo 216, paragrafo 2, TFUE gli accordi conclusi dall'Unione vincolino le istituzioni di quest'ultima e gli Stati membri, il Progetto di accordo non crea in capo a tali Stati alcun obbligo, ai sensi del diritto dell'Unione, nei confronti della convenzione e dei suoi protocolli.

6. L'articolo 3 del Protocollo n. 8 UE

106. Per quanto riguarda, infine, la prescrizione, enunciata all'articolo 3 del Protocollo n. 8 UE, secondo cui l'adesione non deve avere effetti sull'articolo 344 TFUE, la Commissione fa valere che un'ulteriore conseguenza del fatto che, a norma dell'articolo 1, paragrafo 3, del Progetto di accordo, l'adesione dell'Unione alla CEDU non crea in capo agli Stati membri alcun obbligo, ai sensi del diritto dell'Unione, nei confronti della CEDU e dei suoi protocolli, è che un'eventuale controversia tra Stati membri relativa all'interpretazione o all'applicazione di tale convenzione non costituisce stricto sensu una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei Trattati, quale costituente l'oggetto del divieto enunciato dall'articolo 344 TFUE.
107. Tuttavia, il riferimento all'articolo 55 della CEDU contenuto nell'articolo 5 del Progetto di accordo produrrebbe un effetto utile anche rispetto alla prescrizione di cui sopra. Infatti, nella misura in cui il divieto enunciato in detto articolo 55 potrebbe essere inteso come riguardante anche delle controversie tra Parti contraenti in merito all'interpretazione o all'applicazione di disposizioni di uno strumento internazionale, quali sono, per quanto riguarda gli Stati membri, i Trattati e la Carta, avente il medesimo contenuto delle disposizioni di detta convenzione, l'articolo 5 del Progetto di accordo avrebbe come effetto che un'interpretazione siffatta non potrebbe essere accolta nei riguardi degli Stati membri. A questo proposito, la Commissione aggiunge che una norma che preveda l'irricevibilità di un ricorso proposto dinanzi alla Corte EDU da uno Stato membro contro un altro Stato membro in merito ad una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione di disposizioni del diritto dell'Unione aventi il medesimo contenuto di quelle della CEDU e, segnatamente, di disposizioni della Carta, non è necessaria. Infatti, la presentazione di un siffatto ricorso costituirebbe già una violazione dell'articolo 344 TFUE e verrebbe sanzionata, a livello dell'Unione, mediante i procedimenti previsti dagli articoli da 258 TFUE a 260 TFUE.

VII – Sintesi delle principali osservazioni presentate dinanzi alla Corte

108. Nell'ambito della presente domanda di parere, hanno presentato alla Corte le loro osservazioni, per iscritto o in forma orale all'udienza, i governi belga, bulgaro, ceco, danese, tedesco ed estone, l'Irlanda, i governi ellenico, spagnolo, francese, italiano, cipriota, lettone, lituano, ungherese, dei Paesi Bassi, austriaco, polacco, portoghese, rumeno, slovacco, finlandese, svedese e del Regno Unito, nonché il Parlamento e il Consiglio.
109. L'insieme degli Stati membri e delle istituzioni summenzionati concludono, in sostanza, per la compatibilità del Progetto di accordo con i Trattati e fanno proprie, in ampia misura, le valutazioni della Commissione. Tuttavia, le loro valutazioni si distinguono da quelle di tale istituzione su vari punti.

A – Sulla ricevibilità della domanda di parere

110. Per quanto riguarda la ricevibilità della domanda di parere, non viene in sostanza contestato da alcuno che l'oggetto della domanda è effettivamente un «accordo previsto» ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE e che la Corte dispone di tutti gli elementi necessari per valutare la compatibilità di tale accordo con i Trattati, come richiesto dalla Corte stessa (parere 2/94, EU:C:1996:140, punti 20 e 21).
111. Per contro, le valutazioni formulate dalla Commissione in merito alle norme interne hanno dato luogo a posizioni assai differenti.
112. In effetti, ad avviso dei governi bulgaro e danese, dell'Irlanda, dei governi francese, ungherese, portoghese, finlandese, svedese e del Regno Unito, nonché del Parlamento e del Consiglio, la circostanza che tali norme non siano ancora state adottate non influisce sulla ricevibilità della domanda. Ciò sarebbe tanto più vero per il fatto che, da un lato, come rilevato dai governi estone e lettone, simili norme comporterebbero conseguenze soltanto per l'Unione e non potrebbero incidere sugli aspetti internazionali del Progetto di accordo e che, dall'altro lato, come sottolineato in sostanza dai governi polacco e svedese, tali norme devono essere altresì compatibili con i Trattati, là dove, secondo i governi cipriota, svedese e del Regno Unito, tale compatibilità può essere verificata dalla Corte a norma dell'articolo 263 TFUE.



“The Effectiveness of Rights in the Light of European Court of Human Rights
Case Law”

113. Tuttavia, la Commissione avrebbe dovuto astenersi dall'aprire la discussione su tali norme dinanzi alla Corte nell'ambito del presente procedimento di parere. Infatti, sarebbe impossibile per la Corte pronunciarsi su tali norme interne, e ciò, secondo i governi ellenico e dei Paesi Bassi, a motivo del loro carattere ipotetico, oppure, secondo i governi francese, cipriota e lituano nonché secondo il Consiglio, a motivo dell'assenza di elementi sufficienti riguardanti il contenuto di dette norme, oppure, secondo i governi ceco, estone, francese, cipriota, lituano, dei Paesi Bassi, portoghese, slovacco e svedese, in considerazione dell'estraneità di dette norme rispetto all'accordo internazionale in questione, che solo potrebbe costituire l'oggetto di una domanda di parere ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE. Inoltre, se la Corte dovesse pronunciarsi sul contenuto di norme che non sono ancora state adottate dal legislatore dell'Unione, essa invaderebbe, secondo i governi estone e del Regno Unito nonché il Consiglio, le competenze spettanti al Consiglio medesimo, in violazione dell'articolo 13 TUE o, secondo il governo estone, in violazione del principio di ripartizione delle competenze previsto dall'articolo 5, paragrafi 1 e 2, TUE.
114. Ne conseguirebbe che la domanda di parere è ricevibile soltanto nella misura in cui riguarda l'accordo previsto, mentre, per quanto riguarda le norme interne, la Corte, secondo i governi francese e cipriota, sarebbe incompetente, oppure, secondo quanto affermato dai governi ceco, estone e francese, detta domanda sarebbe irricevibile, oppure, come sostenuto dal governo lituano, non vi sarebbe luogo per una pronuncia della Corte.
115. Se invece l'analisi delle norme interne dovesse essere necessaria per valutare la conformità del Progetto di accordo ai Trattati – punto sul quale, secondo il governo ellenico, spetta alla Corte decidere –, allora in tal caso la Corte deve – secondo il governo polacco – subordinare il proprio parere sulla compatibilità di tale progetto con i Trattati alla condizione che le norme interne siano anch'esse compatibili con questi ultimi o – secondo il governo rumeno – con il Progetto di dichiarazione, oppure – secondo il governo estone e il Consiglio – il procedimento deve essere sospeso in attesa che dette norme divengano disponibili, od anche – secondo il governo ellenico e il Consiglio – la domanda deve essere dichiarata irricevibile nella sua interezza ovvero – come suggerito dal governo spagnolo – per quanto riguarda gli aspetti del Progetto di accordo che devono ancora essere precisati nelle suddette norme interne, vale a dire quelli riguardanti le questioni della rappresentanza dell'Unione dinanzi alla Corte EDU, il previo coinvolgimento della Corte, le procedure da seguire per formare l'elenco di tre candidati alla carica di giudice e la partecipazione dell'Unione all'Assemblea o al Comitato dei Ministri nonché le nuove regole di voto contenute nel Progetto di regola 18.
116. In subordine, per il caso in cui la Corte decidesse di pronunciarsi sulle norme interne, sono state presentate osservazioni in merito alle principali tra queste ultime.

B – Nel merito

1. L'articolo 1, lettera a), del Protocollo n. 8 UE
117. Tutti gli Stati membri e le istituzioni che hanno presentato osservazioni concordano sulla sostanza delle valutazioni della Commissione per concludere che il Progetto di accordo preserva le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione per quanto riguarda le modalità particolari della partecipazione dell'Unione agli organi di controllo della CEDU.
2. L'articolo 1, lettera b), del Protocollo n. 8 UE
118. I suddetti Stati membri e le istituzioni ritengono altresì che il meccanismo del convenuto aggiunto consenta, essenzialmente, di preservare le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione garantendo che i ricorsi proposti da Stati non membri e i ricorsi individuali vengano correttamente indirizzati, a seconda dei casi, contro gli Stati membri e/o l'Unione.
119. Tuttavia, alcuni Stati membri ritengono che le valutazioni della Commissione debbano essere meglio definite o precisate.

120. Anzitutto, secondo il governo austriaco, il meccanismo del convenuto aggiunto deve poter essere attivato non soltanto quando la violazione della CEDU «avrebbe potuto essere evitata soltanto disattendendo un obbligo derivante dal diritto dell'Unione», ma anche quando tale violazione sia imputabile ad uno Stato membro nell'ambito dell'attuazione del diritto dell'Unione, e ciò malgrado che tale diritto riconosca un certo grado di autonomia a detto Stato membro. Infatti, se l'asserita violazione è connessa ad un atto di trasposizione di una direttiva, potrebbe essere nell'interesse dell'Unione difendere dinanzi alla Corte EDU la legittimità di tale direttiva, e ciò anche qualora quest'ultima non imponga allo Stato membro in questione di adottare l'atto suddetto, bensì si limiti ad autorizzarlo. Inoltre, potrebbe essere difficile conoscere in anticipo l'estensione del margine di libertà di cui godono gli Stati membri nell'ambito della trasposizione di una direttiva.
121. Poi, il governo bulgaro ritiene che il carattere facoltativo del meccanismo del convenuto aggiunto lasci al potenziale convenuto aggiunto la possibilità di sfuggire alle proprie responsabilità derivanti dall'articolo 46 della CEDU. A questo proposito, il governo austriaco aggiunge che la compatibilità di tale meccanismo con le prescrizioni dell'articolo 1, lettera b), del Protocollo n. 8 UE dipende dall'esistenza nel diritto dell'Unione di una norma interna che obblighi le istituzioni dell'Unione, in caso di ricorso contro uno o più Stati membri, a chiedere che l'Unione venga ammessa come convenuta aggiunta nel caso di allegazione dell'esistenza di una violazione della convenzione suddetta che metta in discussione la compatibilità del diritto dell'Unione con la convenzione stessa. Anche se un siffatto obbligo interno è già previsto nel Progetto di dichiarazione, alla lettera a), sarebbe però necessario che tale obbligo venisse regolamentato in modo vincolante, in modo che la mancata presentazione di una domanda in tal senso o il rifiuto di partecipare a un procedimento su invito della Corte EDU a norma dell'articolo 3, paragrafo 5, del Progetto di accordo costituisca un'inerzia ai sensi dell'articolo 265 TFUE. Inoltre, secondo il governo rumeno, risulta dal suddetto Progetto di dichiarazione che, anche se l'intervento dell'Unione quale convenuta aggiunta è previsto dal Progetto di accordo come una possibilità, l'Unione si impegna a introdurre, a livello interno, norme che consentano di stabilire quale asserita violazione delle norme di detta convenzione sia connessa al diritto dell'Unione nonché il margine di manovra di cui dispone lo Stato membro interessato.
122. Inoltre, secondo il governo francese, al fine di evitare che la Corte EDU possa essere indotta a pronunciarsi su questioni relative al diritto dell'Unione, come la ripartizione delle responsabilità nell'ambito di una violazione constatata all'esito di un procedimento in cui una Parte contraente sia convenuta aggiunta, l'articolo 3, paragrafo 7, del Progetto di accordo deve senz'altro essere interpretato nel senso che la Corte EDU può decidere in merito alla suddivisione della responsabilità tra il convenuto ed il convenuto aggiunto soltanto sulla base degli argomenti presentati da tali soggetti nell'ambito di una domanda congiunta.
123. Infine, il governo del Regno Unito precisa che, contrariamente al suggerimento della Commissione secondo cui spetta al convenuto aggiunto, a norma dell'articolo 46, paragrafo 1, della CEDU, porre rimedio ad una violazione di tale convenzione, al fine di conformarsi ad una sentenza della Corte EDU, in realtà tale obbligo deve essere suddiviso. Infatti, se tale sentenza dovesse essere emessa congiuntamente contro l'Unione ed uno o più Stati membri di quest'ultima, essa non conferirebbe di per sé stessa a questa o quella istituzione dell'Unione, e in particolare alla Commissione, la competenza ad agire per garantire la sua corretta esecuzione, dovendo quest'ultima piuttosto realizzarsi mediante il normale processo legislativo dell'Unione.

3. Gli articoli 6, paragrafo 2, TUE e 2, prima frase, del Protocollo n. 8 UE

124. Le valutazioni della Commissione in merito al requisito secondo cui l'adesione alla CEDU non deve incidere sulle competenze dell'Unione sono largamente condivise dagli Stati membri che hanno presentato osservazioni alla Corte, salvo per quanto riguarda la questione della competenza dell'Unione ad aderire ai protocolli diversi da quelli ai quali quest'ultima aderisce in applicazione dell'articolo 1 del Progetto di accordo, vale a dire il Protocollo addizionale e il Protocollo n. 6.
125. In particolare, secondo il governo tedesco, le considerazioni contenute nella domanda di parere riguardanti un'eventuale adesione a protocolli diversi dal Protocollo addizionale e dal Protocollo n. 6 sono irricevibili, dal momento che non esiste alcun «accordo previsto» a questo proposito.



“The Effectiveness of Rights in the Light of European Court of Human Rights
Case Law”

126. Quanto al merito, il governo slovacco sostiene che l'Unione è attualmente competente ad aderire unicamente ai due protocolli menzionati al punto precedente, mentre, per il governo danese, l'Unione non ha competenza ad aderire ai protocolli esistenti dei quali non siano già parti contraenti tutti gli Stati membri.
127. Per contro, i governi lettone, dei Paesi Bassi e polacco ritengono che l'Unione potrebbe, in teoria, essere competente ad aderire anche a questi ultimi protocolli. Tuttavia, tale circostanza non sarebbe determinante. Infatti, secondo il governo dei Paesi Bassi, tenuto conto della procedura prevista dall'articolo 218, paragrafi 6, secondo comma, lettera a), punto ii), e 8, secondo comma, TFUE, che prevede l'unanimità per la conclusione di un accordo ai sensi di tale articolo nonché l'approvazione di tale accordo da parte di tutti gli Stati membri secondo le loro rispettive norme costituzionali, sarebbe poco probabile che l'Unione possa ottenere l'approvazione degli Stati membri per l'adesione a protocolli dei quali essi non siano parti contraenti. In ogni caso, attualmente l'Unione non potrebbe aderire ai protocolli diversi da quelli menzionati all'articolo 1 del Progetto di accordo senza che, secondo il governo lettone, il Consiglio abbia approvato un mandato specifico a questo riguardo o, secondo il governo polacco, indipendentemente dalla volontà degli Stati membri. Infine, il governo tedesco aggiunge che tale competenza deve essere esercitata nel rispetto dell'articolo 2, seconda frase, del Protocollo n. 8 UE, secondo cui l'accordo di adesione non deve incidere sulla situazione particolare degli Stati membri nei riguardi della CEDU e, in particolare, dei suoi protocolli. Orbene, un'adesione immediata ai protocolli di cui non siano parti contraenti tutti gli Stati membri violerebbe la norma suddetta o, secondo il governo ellenico, il principio di leale cooperazione.
4. Gli articoli 1, lettera b), e 2, prima frase, del Protocollo n. 8 UE
128. Quanto alla questione dell'effettività dei mezzi di ricorso previsti dai Trattati nel settore della PESC, e segnatamente per ciò che concerne le valutazioni della Commissione in merito all'imputazione degli atti adottati nell'ambito di detta politica, tali valutazioni sono state ritenute non necessarie dal governo del Regno Unito, per il fatto che la Corte EDU non ha mai applicato all'Unione la propria giurisprudenza relativa all'imputazione alle organizzazioni internazionali degli atti delle Parti contraenti. Ad ogni modo, secondo il governo tedesco, la regola dettata all'articolo 1, paragrafo 4, del Progetto di accordo, quale esplicitata ai paragrafi da 22 a 26 del Progetto di relazione illustrativa, deve valere soltanto ai fini dell'adesione dell'Unione alla CEDU e non deve incidere sui principi generali del diritto internazionale in materia di imputazione degli atti alle organizzazioni internazionali.
129. Più sfumate sono le posizioni degli Stati membri in merito alle limitazioni previste dai Trattati riguardo alla competenza della Corte nel settore della PESC.
130. Anzitutto, secondo i governi ellenico e del Regno Unito, non è necessario che la Corte interpreti l'articolo 275 TFUE e si pronunci sulla propria eventuale competenza in ordine, segnatamente, a rinvii pregiudiziali in materia.
131. Ad ogni modo, il governo del Regno Unito aggiunge che l'interpretazione estensiva di detto articolo propugnata dalla Commissione, secondo cui la competenza della Corte ai sensi dell'articolo 267 TFUE si estenderebbe anche agli atti rientranti nella PESC, è inesatta ed è fondata sulle sentenze *Gestoras Pro Amnistía e a./Consiglio* (C-354/04 P, EU:C:2007:115) nonché *Segi e a./Consiglio* (EU:C:2007:116), vale a dire su una giurisprudenza antecedente al Trattato di Lisbona. Orbene, come ricordato anche dai governi spagnolo e finlandese, tale trattato, attraverso l'articolo 275 TFUE, ha per l'appunto limitato il controllo della validità degli atti rientranti nella PESC ai soli ricorsi di annullamento, ad esclusione dunque del rinvio pregiudiziale per esame di validità. Secondo i due governi poc'anzi citati, l'articolo 275 TFUE deve essere interpretato restrittivamente, a motivo non soltanto del fatto che, in materia, l'incompetenza della Corte è la regola e la sua competenza l'eccezione, come osservato dai governi francese e polacco nonché dal Consiglio, ma anche a motivo del fatto, evidenziato dai governi spagnolo e polacco, che un'interpretazione estensiva ampliante le competenze della Corte in materia di PESC non è conforme alle prescrizioni dell'articolo 2 del Protocollo n. 8 UE. Inoltre, il governo dei Paesi Bassi fa valere che una simile interpretazione estensiva crea incertezze riguardo alle condizioni di ricevibilità dei ricorsi di annullamento contro atti di questo tipo. Infatti, i giudici dell'Unione sarebbero

competenti unicamente a pronunciarsi, sulla base dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, in merito a decisioni che dispongono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, adottate dal Consiglio sul fondamento del titolo V, capo 2, del Trattato UE. Orbene, secondo il governo francese, un'interpretazione estensiva della nozione di «misura restrittiva» produce conseguenze sull'interpretazione dei presupposti di ricevibilità dei ricorsi di annullamento e di quelli fondati sull'eccezione di illegittimità prevista dall'articolo 277 TFUE. Infine, secondo quest'ultimo governo ed il Consiglio, un simile ampliamento è peraltro suscettibile di estendersi anche alla procedura di previo coinvolgimento della Corte. Orbene, tale procedura non potrebbe in realtà essere instaurata se non quando venga dedotta dinanzi alla Corte EDU una violazione della CEDU connessa ad una misura restrittiva, salvo un ampliamento delle competenze della Corte.

132. Poi, il governo francese e il Consiglio sostengono che la distinzione operata dalla Commissione tra le misure aventi effetti vincolanti e quelle prive di simili effetti non è fondata, dal momento che ciò che importa è soltanto sapere se si tratti di una «misura restrittiva» ai sensi dell'articolo 275 TFUE. Orbene, la nozione di «misura restrittiva» non potrebbe dipendere dal semplice fatto che una misura sia idonea a violare diritti fondamentali dei singoli, stante che una definizione siffatta va oltre il tenore letterale dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE e priva di effetto utile l'articolo 275, primo comma, TFUE.
133. Di conseguenza, secondo il Consiglio, la Corte, pur restando competente a conoscere di un'eccezione di illegittimità a norma dell'articolo 277 TFUE, non è invece competente, secondo il governo polacco, a verificare la validità di misure diverse dalle misure restrittive mediante il rinvio pregiudiziale, né, ad avviso del governo francese e del Consiglio, a statuire su azioni per responsabilità extracontrattuale intese al risarcimento di un danno subito in conseguenza di un atto o di una misura in materia di PESC. Secondo i governi francese e dei Paesi Bassi nonché secondo il Consiglio, la nozione di misure restrittive comprende soltanto le «decisioni sanzionatorie» adottate nei confronti di persone fisiche o giuridiche aventi ad oggetto la limitazione della loro ammissione nel territorio degli Stati membri nonché il congelamento dei loro fondi e delle loro risorse economiche, ciò che riguarda dunque tanto gli atti di base fondati sull'articolo 31, paragrafo 1, TUE quanto gli atti di esecuzione adottati sul fondamento del paragrafo 2 del medesimo articolo.
134. A questo proposito, il governo francese precisa che la sentenza Segi e a./Consiglio (EU:C:2007:116), riguardante la ricevibilità dei rinvii pregiudiziali nell'ambito dell'ex «terzo pilastro», non è trasponibile al caso di specie, dato che l'articolo 275 TFUE non conferisce alla Corte, contrariamente all'articolo 35, paragrafo 1, UE, alcuna competenza a titolo pregiudiziale.
135. Infine, secondo il governo francese, il fatto che tale interpretazione dell'articolo 275 TFUE possa privare i singoli della tutela giurisdizionale effettiva nei confronti di alcuni atti rientranti nella PESC non può essere sufficiente per attribuire alla Corte una competenza non prevista dai Trattati. Secondo i governi francese, polacco, finlandese e svedese, sarebbe proprio per evitare che l'Unione venga sistematicamente condannata per la violazione degli articoli 6 e 13 della CEDU che l'articolo 1, paragrafo 4, del Progetto di accordo nonché i paragrafi 23 e 24 del Progetto di relazione illustrativa precisano che spetta agli Stati membri garantire la tutela del diritto al giudice e del diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo, e ciò a maggior ragione per il fatto che, secondo il Consiglio, l'Unione non gode di alcuna immunità dalla giurisdizione, conformemente al Protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea allegato ai Trattati UE, FUE e CEEA, sicché essa può essere convenuta dinanzi ai giudici nazionali attraverso un'azione di risarcimento. Del resto, secondo detta istituzione, la questione se il sistema di tutela giurisdizionale in materia di PESC sia conforme ai citati articoli 6 e 13 è pertinente soltanto in riferimento agli atti in materia di PESC imputabili all'Unione, riguardanti tanto le operazioni militari quanto le operazioni civili, dato che spetta ai giudici degli Stati membri garantire l'effettività di tale protezione in rapporto a tali atti imputabili agli Stati membri.
136. Per quanto riguarda la procedura di previo coinvolgimento della Corte, viene anzitutto sostenuto, dal governo del Regno Unito, che tale procedura non è necessaria per ritenere il Progetto di accordo compatibile con i Trattati, dal momento che, alla luce della natura dichiarativa delle decisioni della Corte EDU, queste ultime non hanno alcun effetto sulla validità del diritto dell'Unione. Ad ogni modo, secondo il governo



“The Effectiveness of Rights in the Light of European Court of Human Rights
Case Law”

bulgaro, non è necessario attivare tale procedura quando la Corte si sia già pronunciata sulla validità dell'atto in questione alla luce del corrispondente diritto fondamentale sancito dalla Carta, tenuto conto tanto dell'articolo 52, paragrafo 3, di quest'ultima, quanto della presunzione di tutela equivalente di cui il diritto dell'Unione beneficia da parte della giurisprudenza della Corte EDU (sentenza della Corte EDU, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret anonim Şirketi c. Irlanda*, n. 45036/98, § 155, 30 giugno 2005).

137. Poi, ad avviso del governo ceco, dell'Irlanda, nonché dei governi ellenico, spagnolo e del Regno Unito, sebbene la procedura di previo coinvolgimento attribuisca alla Corte funzioni supplementari rispetto a quelle ad essa già attribuite dai Trattati, ciò però non significa che il Progetto di accordo ampli le competenze della Corte, dato che queste funzioni supplementari non snaturano le competenze attuali di quest'ultima (parere 1/92, EU:C:1992:189, punto 32; parere 1/00, EU:C:2002:231, punti 21, 23 e 26, nonché parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 75). Inoltre, secondo i governi danese e ungherese, la possibilità per la Corte di pronunciarsi nell'ambito del previo coinvolgimento discende in modo naturale e necessario dagli stessi Trattati e, in particolare, dall'articolo 6, paragrafo 2, TUE. Così, malgrado che, secondo i governi francese ed austriaco, non sia necessaria una modifica dei Trattati, la decisione del Consiglio presa in applicazione dell'articolo 218, paragrafo 8, TFUE è, secondo i governi danese, tedesco e austriaco, sufficiente per attribuire questa nuova funzione alla Corte, tenendo presente che una decisione siffatta deve essere approvata da tutti gli Stati membri conformemente alle loro rispettive norme costituzionali. Tuttavia, a questo proposito, il Parlamento fa altresì valere che, poiché le decisioni del Consiglio in merito alla conclusione di accordi internazionali si limitano in linea di principio a conferire forza giuridica ad un accordo concluso dall'Unione, sarebbe dubbio che simili decisioni possano avere un contenuto normativo proprio, e ciò a maggior ragione per il fatto che esse non sono «assoggettate ad emendamento ad opera del Parlamento».
138. Tenendo conto del rispetto delle attribuzioni delle istituzioni, e senza giungere alla conclusione che la procedura di previo coinvolgimento della Corte sia contraria alle prescrizioni del Protocollo n. 8 UE, il governo polacco fa valere che riconoscere alla Commissione il diritto di sottoporre alla Corte domande di decisione in materia di validità e di interpretazione di disposizioni di atti giuridici dell'Unione, al di fuori degli articoli 263 TFUE e 267 TFUE, potrebbe finire per snaturare le competenze delle istituzioni, sia della Commissione sia della stessa Corte, e per eludere i presupposti di ricevibilità stabiliti da dette disposizioni. Ad esempio, in virtù dell'articolo 263, sesto comma, TFUE, le istituzioni potrebbero proporre un ricorso di annullamento contro un atto dell'Unione entro un termine di due mesi a partire dalla pubblicazione dell'atto medesimo o dalla sua notifica al ricorrente. Orbene, nel caso in cui la Commissione non abbia proposto alcun ricorso di annullamento entro questo termine, essa potrebbe ottenere l'annullamento di un atto mediante la procedura di previo coinvolgimento ed eludere in tal modo il rispetto del termine di cui sopra. Allo stesso modo, le competenze della Corte potrebbero subire importanti modifiche, dal momento che, se attualmente l'articolo 267 TFUE riserva soltanto ai giudici degli Stati membri la possibilità di presentare una domanda di pronuncia pregiudiziale, una volta intervenuta l'adesione, la Corte interpreterebbe il diritto dell'Unione anche su domanda della Commissione. Orbene, la Corte, al pari delle altre istituzioni dell'Unione, non disporrebbe di competenze generali e la sua competenza si limiterebbe alle cause sottoposte alla sua cognizione. Pertanto, la possibilità per la Corte di statuire su questioni presentate dalla Commissione dovrebbe avere uno specifico fondamento nel Trattato, che invece non sussisterebbe nel momento attuale.
139. Inoltre, secondo i governi dei Paesi Bassi e austriaco, anche se la procedura di previo coinvolgimento della Corte deve tener conto delle esigenze di celerità, detta procedura deve essere più completa rispetto all'attuale procedimento pregiudiziale d'urgenza previsto dall'articolo 23 bis dello Statuto della Corte e permettere a tutti gli Stati membri di presentare osservazioni scritte. Ad ogni modo, secondo il governo dei Paesi Bassi, tale procedura deve essere disciplinata non da specifiche disposizioni della decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo di adesione, bensì direttamente dallo Statuto della Corte e dal suo regolamento di procedura.
140. Infine, il Consiglio sostiene che l'estensione della competenza della Corte a statuire prima della Corte EDU in merito al rispetto dei diritti fondamentali da parte degli atti imputabili direttamente o indirettamente all'Unione nel settore della PESC deve essere

identica a quella della sua competenza interna in tale settore. La Corte sarebbe così chiamata a pronunciarsi previamente nelle cause contro uno o più Stati membri nelle quali l'Unione sia convenuta aggiunta, aventi ad oggetto un atto di uno Stato membro recante esecuzione di un atto dell'Unione adottato nel settore della PESC, quando siano soddisfatti i presupposti stabiliti dall'articolo 275 TFUE. Se la Corte dovesse decidere che i limiti enunciati all'articolo 40 TUE sono stati effettivamente oltrepassati e che l'atto in questione non avrebbe dovuto essere adottato sul fondamento del capo del Trattato UE relativo alla PESC, essa sarebbe allora competente a pronunciarsi anche sull'interpretazione e sulla validità dell'atto in questione, in quanto non si tratterebbe di un atto rientrante nell'ambito della PESC. Il fatto che gli atti dell'Unione nel settore della PESC che non arrecano pregiudizio direttamente alle persone non possano essere annullati da un'autorità giudiziaria nell'ambito del sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione non implicherebbe che tale sistema violi la CEDU.

5. L'articolo 2, seconda frase, del Protocollo n. 8 UE

141. Taluni Stati membri fanno valere che l'adesione dell'Unione alla CEDU e, eventualmente, ai suoi protocolli che non siano ancora stati ratificati da tutti gli Stati membri comporta, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, determinati obblighi a carico degli Stati membri a titolo dell'articolo 216 TFUE. Se, per il governo tedesco, ciò implica che un'adesione a detti protocolli viola la seconda frase dell'articolo 2 del Protocollo n. 8 UE, il governo ceco conclude nel senso opposto, dato che la fonte dei suddetti obblighi sarebbe l'articolo 216, paragrafo 2, TFUE e non la stessa CEDU. Ad ogni modo, secondo quest'ultimo governo, l'adesione ai citati protocolli potrebbe aver luogo soltanto mediante il procedimento previsto dall'articolo 218 TFUE, ciò che consentirà, se del caso, di raccogliere il parere della Corte.

142. Inoltre, secondo il governo polacco, anche supponendo che l'Unione disponga della competenza a concludere protocolli che non sono ancora stati ratificati da tutti gli Stati membri, non si può escludere che, in caso di adesione ad uno di questi protocolli, uno Stato membro che non abbia ratificato tale protocollo esprima in seno al Consiglio il proprio accordo ad essere vincolato per il tramite dell'Unione e, successivamente, «approvi» la decisione di essere vincolato da tale protocollo in questa maniera. Tale Stato sarebbe in tal caso vincolato da questo protocollo soltanto nel settore di competenza dell'Unione. Orbene, tale soluzione farebbe sorgere dei dubbi, segnatamente in considerazione della necessità di applicare il diritto in maniera coerente, trasparente e uniforme. Tali dubbi sarebbero tanto più forti per quanto riguarda i protocolli relativi alle materie rientranti in competenze ripartite.

6. L'articolo 3 del Protocollo n. 8 UE

143. In ordine al rispetto dell'articolo 344 TFUE, se il governo ellenico sostiene l'inutilità di prevedere l'irricevibilità di un ricorso tra Stati membri dinanzi alla Corte EDU, dato che un ricorso siffatto è già vietato dall'articolo 344 TFUE, il governo francese precisa però che deve comunque restare possibile per uno Stato membro costituirsi quale terzo interveniente a sostegno di uno dei propri cittadini in una causa che lo opponga ad un altro Stato membro e che venga portata alla cognizione di detto giudice, anche quando quest'ultimo Stato membro agisca nell'ambito dell'attuazione del diritto dell'Unione.

VIII – Presa di posizione della Corte

A – Sulla ricevibilità

144. Alcuni Stati membri che hanno partecipato al presente procedimento hanno formulato dei dubbi in merito alla ricevibilità della domanda di parere della Commissione, nella misura in cui quest'ultima contiene valutazioni relative alle norme interne.

145. In proposito occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE, il Parlamento, il Consiglio, la Commissione o uno Stato membro possono domandare il parere della Corte circa la compatibilità di un accordo previsto con le disposizioni dei Trattati. Tale norma mira a prevenire le complicazioni derivanti da contestazioni in sede giurisdizionale relative alla compatibilità con i Trattati di accordi internazionali che vincolano l'Unione (v. parere 2/94, EU:C:1996:140, punto 3; parere 1/08, EU:C:2009:739, punto 107, e parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 47).



“The Effectiveness of Rights in the Light of European Court of Human Rights
Case Law”

146. Infatti, una decisione giurisdizionale che eventualmente constatasse, dopo la conclusione di un accordo internazionale vincolante per l'Unione, che quest'ultimo è, per il suo contenuto o per la procedura seguita ai fini della sua conclusione, incompatibile con le disposizioni dei Trattati, non mancherebbe di far sorgere serie difficoltà non solo a livello interno all'Unione, ma anche sul piano delle relazioni internazionali, e rischierebbe di danneggiare tutte le parti interessate, ivi compresi gli Stati terzi (v. parere 3/94, EU:C:1995:436, punto 17, e parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 48).
147. Per consentire alla Corte di pronunciarsi sulla compatibilità delle disposizioni di un accordo previsto con le norme dei Trattati, è necessario che essa disponga di elementi sufficienti in merito al contenuto stesso di tale accordo (v. parere 2/94, EU:C:1996:140, punti da 20 a 22, nonché parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 49).
148. Nel caso di specie, la Commissione ha trasmesso alla Corte i progetti di strumenti d'adesione sui quali i negoziatori sono già pervenuti ad un accordo di principio. L'insieme di questi strumenti fornisce un quadro sufficientemente completo e preciso delle modalità con cui dovrebbe aver luogo la prevista adesione e permette dunque alla Corte di valutare la compatibilità dei suddetti progetti con i Trattati.
149. Invece, quanto alle norme interne, non essendo queste ancora state adottate, il loro contenuto ha carattere puramente ipotetico e, in ogni caso, il loro carattere di diritto interno dell'Unione esclude che possano costituire l'oggetto del presente procedimento di parere, il quale può riguardare unicamente accordi internazionali la cui conclusione sia prevista dall'Unione.
150. Del resto, la verifica che la Corte è chiamata ad effettuare nell'ambito del procedimento di parere, e che può aver luogo a prescindere dal contenuto futuro delle norme interne che dovranno essere adottate, si svolge entro i rigorosi limiti definiti dai Trattati, sicché la Corte – a meno di invadere le competenze delle altre istituzioni incaricate di stabilire le norme interne necessarie per rendere operativo l'accordo di adesione – deve limitarsi ad esaminare la conformità di quest'ultimo ai Trattati e assicurarsi non soltanto che tale accordo non violi alcuna disposizione del diritto primario, ma anche che esso contenga tutte le disposizioni eventualmente richieste da quest'ultimo.
151. Ne consegue che le valutazioni relative alle suddette norme interne effettuate sia dalla Commissione sia dagli Stati membri e dalle altre istituzioni che hanno presentato osservazioni alla Corte non sono pertinenti ai fini dell'esame della presente domanda di parere e non sono dunque idonee a mettere in discussione la ricevibilità di quest'ultima.
152. **Di conseguenza, la presente domanda di parere è ricevibile.**

B – Nel merito

1. Considerazioni preliminari
153. Ancor prima di iniziare l'esame della domanda della Commissione, occorre rilevare, in limine, che, a differenza della situazione del diritto comunitario in vigore alla data in cui la Corte ha emesso il suo parere 2/94 (EU:C:1996:140), **l'adesione dell'Unione alla CEDU dispone, a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, di una base giuridica specifica nell'articolo 6 TUE.**
154. Tuttavia, tale adesione rimarrebbe caratterizzata da importanti particolarità.
155. Infatti, da quando la CEDU è stata adottata, soltanto le entità statali potevano esserne parti, il che spiega il fatto che, ad oggi, essa vincola soltanto degli Stati. Ciò trova conferma d'altronde nella circostanza che, al fine di permettere l'adesione dell'Unione, non soltanto è stato modificato l'articolo 59 della CEDU, ma lo stesso accordo previsto contiene una serie di modifiche di tale convenzione intese a rendere l'adesione

- operativa nell'ambito del sistema che essa stessa istituisce.
156. Orbene, tali modifiche sono giustificate proprio dal fatto che, contrariamente a qualsiasi altra Parte contraente, l'Unione, dal punto di vista del diritto internazionale, non può, per sua stessa natura, essere considerata come uno Stato.
157. Infatti, come ripetutamente dichiarato dalla Corte, i Trattati fondativi dell'Unione hanno dato vita, diversamente dai trattati internazionali ordinari, ad un ordinamento giuridico nuovo, dotato di proprie istituzioni, a favore del quale gli Stati che ne sono membri hanno limitato, in settori sempre più ampi, i propri poteri sovrani, e che riconosce come soggetti non soltanto tali Stati, ma anche i cittadini degli stessi (v., in particolare, sentenze van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, pag. 23, e Costa, 6/64, EU:C:1964:66, pag. 1144, nonché parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 65).
158. Orbene, la circostanza che l'Unione sia dotata di un ordinamento giuridico di nuovo genere, avente una sua specifica natura, un quadro costituzionale e principi fondativi che sono suoi propri, una struttura istituzionale particolarmente elaborata, nonché un insieme completo di norme giuridiche che ne garantiscono il funzionamento, determina delle conseguenze quanto alla procedura e ai presupposti per un'adesione alla CEDU.
159. È proprio in considerazione di tale circostanza che i Trattati subordinano tale adesione al rispetto di varie condizioni.
160. Così, anzitutto, dopo aver disposto che l'Unione aderisce alla CEDU, l'articolo 6, paragrafo 2, TUE precisa subito, nella sua seconda frase, che «[t]ale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati».
161. Inoltre, il Protocollo n. 8 UE, che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati, dispone segnatamente che l'accordo di adesione deve garantire che siano preservate le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione e assicurare che l'adesione non incida né sulle competenze dell'Unione, né sulle attribuzioni delle sue istituzioni, né sulla situazione particolare degli Stati membri nei confronti della CEDU, e neppure sull'articolo 344 TFUE.
162. Infine, mediante la dichiarazione relativa all'articolo 6, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea, la Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona ha convenuto che l'adesione deve essere realizzata con modalità atte a preservare le specificità dell'ordinamento giuridico dell'Unione.
163. È segnatamente alla luce di tali norme che la Corte deve, nell'ambito della missione affidatale dall'articolo 19, paragrafo 1, primo comma, TUE, controllare che le modalità giuridiche con cui si prevede di realizzare l'adesione dell'Unione alla CEDU siano conformi alle prescrizioni indicate e, in maniera più generale, alla carta costituzionale di base dell'Unione che sono i Trattati (sentenza Les Verts/Parlamento, 294/83, EU:C:1986:166, punto 23).
164. Al fine di svolgere tale controllo, occorre rilevare che, come risulta dai punti da 160 a 162 del presente parere, le condizioni alle quali i Trattati subordinano l'adesione mirano, in modo particolare, a garantire che quest'ultima non incida sulle caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione.
165. A questo proposito occorre ricordare che tra queste caratteristiche figurano quelle relative alla struttura costituzionale dell'Unione, che si riflette nel principio di attribuzione delle competenze contemplato agli articoli 4, paragrafo 1, e 5, paragrafi 1 e 2, TUE, nonché nel quadro istituzionale definito agli articoli da 13 TUE a 19 TUE.
166. A ciò si aggiungono le caratteristiche specifiche attinenti alla natura stessa del diritto dell'Unione. In particolare, come rilevato più volte dalla Corte, il diritto dell'Unione si caratterizza per il fatto di derivare da una fonte autonoma, costituita dai Trattati, per il suo primato sul diritto dei singoli Stati membri (v., in tal senso, sentenze Costa, EU:C:1964:66, pagg. 1144 e 1145, nonché Internationale Handelsgesellschaft, EU:C:1970:114, punto 3; parere 1/91, EU:C:1991:490, punto 21; parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 65, e sentenza Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, punto 59), nonché per l'effetto diretto di tutta una serie di disposizioni applicabili ai cittadini di detti Stati membri nonché agli Stati stessi (sentenza van Gend & Loos, EU:C:1963:1,



167. Tali caratteristiche essenziali del diritto dell'Unione hanno dato vita ad una rete strutturata di principi, di norme e di rapporti giuridici mutualmente interdipendenti, che vincolano, in modo reciproco, l'Unione stessa e i suoi Stati membri, nonché, tra di loro, gli Stati membri, ormai impegnati – come ricordato all'articolo 1, secondo comma, TUE – in un «processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa».
168. Una siffatta costruzione giuridica poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, così come precisato all'articolo 2 TUE. Questa premessa implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, dunque, al rispetto del diritto dell'Unione che li attua.
169. **Al centro di tale costruzione giuridica si collocano proprio i diritti fondamentali, quali riconosciuti dalla Carta – che, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, TUE, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati –, e il rispetto di tali diritti costituisce un presupposto della legittimità degli atti dell'Unione, sicché non possono ammettersi in quest'ultima misure incompatibili con questi medesimi diritti** (v. sentenze ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, punto 41; Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, punto 14; Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333, punto 73, nonché Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, EU:C:2008:461, punti 283 e 284).
170. Orbene, l'autonomia di cui gode il diritto dell'Unione rispetto al diritto dei singoli Stati membri nonché rispetto al diritto internazionale esige che l'interpretazione di tali diritti fondamentali venga garantita nell'ambito della struttura e degli obiettivi dell'Unione (v., in tal senso, sentenza Internationale Handelsgesellschaft, EU:C:1970:114, punto 4, nonché Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, EU:C:2008:461, punti da 281 a 285).
171. Per quanto riguarda la struttura dell'Unione, è importante sottolineare che il rispetto della Carta si impone non soltanto alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione, ma anche agli Stati membri allorché attuano il diritto di quest'ultima (v., in tal senso, sentenza Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punti da 17 a 21).
172. Quanto al perseguimento degli obiettivi dell'Unione, quali ricordati all'articolo 3 TUE, esso è affidato a una serie di disposizioni fondamentali, come quelle che prevedono la libertà di circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone, la cittadinanza dell'Unione, lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, nonché la politica della concorrenza. Tali disposizioni, che si inseriscono nel quadro del sistema peculiare dell'Unione, sono strutturate in modo da contribuire, ciascuna nel proprio settore specifico e con le proprie caratteristiche particolari, alla realizzazione del processo di integrazione che costituisce la ragion d'essere dell'Unione stessa.
173. Del pari, incombe agli Stati membri, segnatamente, in virtù del principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, TUE, garantire, nei loro rispettivi territori, l'applicazione e il rispetto del diritto dell'Unione. Inoltre, a mente del secondo comma del medesimo paragrafo, gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione (parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 68 e la giurisprudenza ivi citata).
174. Per garantire la preservazione delle caratteristiche specifiche e dell'autonomia di tale ordinamento giuridico, i Trattati hanno istituito un sistema giurisdizionale destinato ad assicurare la coerenza e l'unità nell'interpretazione del diritto dell'Unione.
175. In tale contesto, spetta ai giudici nazionali e alla Corte garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione nell'insieme degli Stati membri, nonché la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti agli amministrati in forza del diritto dell'Unione (parere 1/09,

EU:C:2011:123, punto 68 e la giurisprudenza ivi citata).

176. In particolare, **la chiave di volta del sistema giurisdizionale così concepito è costituita dal procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 TFUE**, il quale, instaurando un dialogo da giudice a giudice proprio tra la Corte e i giudici degli Stati membri, mira ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza van Gend & Loos, EU:C:1963:1, pag. 23), permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai Trattati (v., in tal senso, parere 1/09, EU:C:2011:123, punti 67 e 83).

177. **È dunque nel rispetto di tale quadro costituzionale, ricordato ai punti da 155 a 176 del presente parere, che vanno interpretati e applicati in seno all'Unione i diritti fondamentali, quali riconosciuti in particolare dalla Carta.**

2. Sulla compatibilità dell'accordo previsto con il diritto primario dell'Unione

178. Al fine di prendere posizione sulla domanda di parere della Commissione, occorre tanto verificare se l'accordo previsto sia suscettibile di arrecare pregiudizio alle caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione poco fa ricordate e, come sottolineato dalla stessa Commissione, all'autonomia di tale diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei diritti fondamentali – quali riconosciuti dal diritto dell'Unione e, segnatamente, dalla Carta –, quanto esaminare se i meccanismi istituzionali e procedurali previsti da tale accordo assicurino il rispetto delle condizioni alle quali i Trattati hanno subordinato l'adesione dell'Unione alla CEDU.

a) Sulle caratteristiche specifiche e sull'autonomia del diritto dell'Unione

179. **Occorre ricordare che, a norma dell'articolo 6, paragrafo 3, TUE, i diritti fondamentali, quali garantiti dalla CEDU, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.** Tuttavia, in assenza di adesione dell'Unione a tale convenzione, quest'ultima non costituisce uno strumento giuridico formalmente integrato nell'ordinamento giuridico dell'Unione (v., in tal senso, sentenze Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, punto 60, e Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, punto 44).

180. **Invece, per effetto dell'adesione, la CEDU, al pari di qualsiasi altro accordo internazionale concluso dall'Unione, vincolerebbe, a norma dell'articolo 216, paragrafo 2, TFUE, le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri e formerebbe dunque parte integrante del diritto dell'Unione** (sentenza Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, punto 5; parere 1/91, EU:C:1991:490, punto 37; sentenze IATA e ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, punto 36, nonché Air Transport Association of America e a., C-366/10, EU:C:2011:864, punto 73).

181. **Così, l'Unione, al pari di qualsiasi altra Parte contraente, sarebbe sottoposta ad un controllo esterno avente ad oggetto il rispetto dei diritti e delle libertà che l'Unione si impegnerebbe a rispettare a norma dell'articolo 1 della CEDU. In tale contesto, l'Unione e le sue istituzioni, ivi compresa la Corte, sarebbero sottoposte ai meccanismi di controllo previsti da tale convenzione e, in particolare, alle decisioni e alle sentenze della Corte EDU.**

182. A questo proposito, la Corte ha invero già precisato che un accordo internazionale, il quale preveda l'istituzione di un giudice incaricato dell'interpretazione delle sue disposizioni e le cui decisioni vincolino le istituzioni, ivi compresa la Corte, non è, in linea di principio, incompatibile con il diritto dell'Unione, il che vale a maggior ragione nel caso in cui, come nella fattispecie, la conclusione di un accordo siffatto sia prevista dai Trattati stessi. Infatti, la competenza dell'Unione in materia di relazioni internazionali e la sua capacità di concludere accordi internazionali comportano 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 (v. parere 1/91, EU:C:1991:490, punti 40 e 70, nonché parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 74).

183. **Tuttavia, la Corte ha precisato anche che un accordo internazionale può incidere sulle sue competenze soltanto a condizione che siano soddisfatte le**



“The Effectiveness of Rights in the Light of European Court of Human Rights
Case Law”

- condizioni essenziali per la preservazione della natura di tali competenze e che dunque non venga pregiudicata l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione** (v. parere 1/00, EU:C:2002:231, punti 21, 23 e 26, nonché parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 76; v. anche, in tal senso, sentenza Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, EU:C:2008:461, punto 282).
184. In particolare, l'intervento degli organi investiti dalla CEDU di competenze decisionali, quale contemplato dall'accordo previsto, non deve avere come effetto di imporre all'Unione e alle sue istituzioni, nell'esercizio delle loro competenze interne, un'interpretazione determinata delle norme del diritto dell'Unione (v. parere 1/91, EU:C:1991:490, punti da 30 a 35, nonché parere 1/00, EU:C:2002:231, punto 13).
185. Orbene, è indubbiamente inerente alla nozione stessa di controllo esterno il fatto che, da un lato, l'interpretazione della CEDU fornita dalla Corte EDU vincolerebbe, ai sensi del diritto internazionale, l'Unione e le sue istituzioni, ivi compresa la Corte, e che, dall'altro lato, l'interpretazione data dalla Corte di un diritto riconosciuto da detta convenzione non vincolerebbe i meccanismi di controllo previsti da quest'ultima e, in particolare, la Corte EDU, così come è previsto all'articolo 3, paragrafo 6, del Progetto di accordo e come viene precisato al paragrafo 68 del Progetto di relazione illustrativa.
186. Tuttavia, lo stesso non può valere per quanto riguarda l'interpretazione fornita dalla Corte riguardo al diritto dell'Unione, ivi compresa la Carta. **In particolare, le valutazioni della Corte 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.**
187. A questo proposito occorre, in primo luogo, ricordare come l'articolo 53 della Carta stabilisca che nessuna disposizione di quest'ultima deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, 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.
188. Orbene, la Corte ha interpretato tale disposizione nel senso che l'applicazione di standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali non deve compromettere il livello di tutela previsto dalla Carta, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione (sentenza Melloni, EU:C:2013:107, punto 60).
189. **Poiché l'articolo 53 della CEDU riserva, in sostanza, la facoltà per le Parti contraenti di prevedere standard di tutela dei diritti fondamentali più elevati di quelli garantiti da detta convenzione, occorre assicurare il coordinamento tra tale norma e l'articolo 53 della Carta, come interpretato dalla Corte, affinché la facoltà concessa dall'articolo 53 della CEDU agli Stati membri resti limitata, per quanto riguarda i diritti riconosciuti dalla Carta corrispondenti a diritti garantiti dalla citata convenzione, a quanto è necessario per evitare di compromettere il livello di tutela previsto dalla Carta medesima, nonché il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione.**
190. **Orbene, nell'accordo previsto non vi è alcuna norma intesa a garantire tale coordinamento.**
191. In secondo luogo, occorre ricordare che il principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri riveste, nel diritto dell'Unione, un'importanza fondamentale, dato che consente la creazione e il mantenimento di uno spazio senza frontiere interne. Orbene, tale principio impone a ciascuno di detti Stati, segnatamente per quanto riguarda lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, di ritenere, tranne in circostanze eccezionali, che tutti gli altri Stati membri rispettano il diritto dell'Unione e, più in particolare, i diritti fondamentali riconosciuti da quest'ultimo (v., in tal senso, sentenze N.S. e a., C-411/10 e C-493/10, EU:C:2011:865, punti da 78 a 80, nonché Melloni, EU:C:2013:107, punti 37 e 63).
192. Allorché attuano il diritto dell'Unione, gli Stati membri possono quindi essere tenuti, in

forza di quest'ultimo, a presumere il rispetto dei diritti fondamentali da parte degli altri Stati membri, sicché risulta ad essi preclusa non soltanto la possibilità di esigere da un altro Stato membro un livello di tutela nazionale dei diritti fondamentali più elevato di quello garantito dal diritto dell'Unione, ma anche, salvo casi eccezionali, quella di verificare se tale altro Stato membro abbia effettivamente rispettato, in un caso concreto, i diritti fondamentali garantiti dall'Unione.

193. **Orbene, l'approccio adottato nell'ambito dell'accordo previsto, consistente nell'equiparare l'Unione ad uno Stato e nel riservare ad essa un ruolo del tutto identico a quello di qualsiasi altra Parte contraente, contravviene proprio alla natura intrinseca dell'Unione e, in particolare, omette di considerare il fatto che gli Stati membri, in virtù della loro appartenenza all'Unione, hanno accettato che i loro reciproci rapporti, relativamente alle materie costituenti l'oggetto del trasferimento di competenze dagli Stati membri all'Unione stessa, fossero disciplinati dal diritto di quest'ultima, con esclusione, se così prescritto da tale diritto, di qualsiasi altro diritto.**
194. Nei limiti in cui la CEDU – imponendo di considerare l'Unione e gli Stati membri come Parti contraenti non soltanto nei loro rapporti con quelle Parti che non sono Stati membri dell'Unione, ma anche nei loro reciproci rapporti, anche quando questi ultimi siano disciplinati dal diritto dell'Unione – esigerebbe da uno Stato membro la verifica del rispetto dei diritti fondamentali da parte di un altro Stato membro, ancorché il diritto dell'Unione imponga la fiducia reciproca tra tali Stati membri, l'adesione è idonea a compromettere l'equilibrio sul quale l'Unione si fonda, nonché l'autonomia del diritto dell'Unione.
195. **Orbene, l'accordo previsto non contiene alcuna disposizione intesa a prevenire un'evoluzione in tal senso.**
196. In terzo luogo, occorre sottolineare che il Protocollo n. 16 autorizza le più alte giurisdizioni degli Stati membri a rivolgere alla Corte EDU domande di pareri consultivi in merito a questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà garantiti dalla CEDU o dai suoi protocolli, quando invece il diritto dell'Unione esige che, a tale scopo, questi stessi giudici propongano dinanzi alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE.
197. Se è pur vero che l'accordo previsto non contempla l'adesione dell'Unione in quanto tale al Protocollo n. 16, e che quest'ultimo è stato firmato il 2 ottobre 2013, ossia dopo l'accordo intervenuto il 5 aprile 2013 a livello dei negoziatori in merito ai progetti di strumenti d'adesione, ciò non toglie che, poiché la CEDU formerebbe parte integrante del diritto dell'Unione, il meccanismo istituito da detto protocollo potrebbe, segnatamente quando vengano in discussione diritti garantiti dalla Carta che corrispondono a quelli riconosciuti dalla CEDU, pregiudicare l'autonomia e l'efficacia della procedura di rinvio pregiudiziale prevista dall'articolo 267 TFUE.
198. In particolare, non è escluso che una domanda di parere consultivo proposta ai sensi del Protocollo n. 16 da un giudice di uno Stato membro che abbia aderito a tale protocollo possa attivare la procedura di previo coinvolgimento della Corte, creando così un rischio di elusione della procedura di rinvio pregiudiziale prevista dall'articolo 267 TFUE, la quale, come ricordato al punto 176 del presente parere, costituisce la chiave di volta del sistema giurisdizionale istituito dai Trattati.
199. Orbene, non contenendo alcuna disposizione in merito all'articolazione del meccanismo istituito dal Protocollo n. 16 con la procedura di rinvio pregiudiziale contemplata dall'articolo 267 TFUE, l'accordo previsto è idoneo a pregiudicare l'autonomia e l'efficacia di tale procedura.
200. **Alla luce di quanto sopra esposto, occorre constatare che l'adesione dell'Unione alla CEDU quale prevista dal Progetto di accordo è suscettibile di pregiudicare le caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione e l'autonomia di quest'ultimo.**

b) Sull'articolo 344 TFUE

201. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, un accordo internazionale non può



“The Effectiveness of Rights in the Light of European Court of Human Rights
Case Law”

- pregiudicare l'ordinamento delle competenze stabilito dai Trattati e, di conseguenza, l'autonomia del sistema giuridico dell'Unione, di cui la Corte garantisce il rispetto. Tale principio trova riconoscimento in particolare nell'articolo 344 TFUE, a norma del quale gli Stati membri si impegnano a non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei Trattati a un modo di composizione diverso da quelli previsti da questi ultimi (v., in tal senso, parere 1/91, EU:C:1991:490, punto 35, e parere 1/00, EU:C:2002:231, punti 11 e 12; sentenze Commissione/Irlanda, C-459/03, EU:C:2006:345, punti 123 e 136, nonché Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, EU:C:2008:461, punto 282).
202. Inoltre, l'obbligo degli Stati membri di fare ricorso alle procedure di composizione delle controversie istituite dal diritto dell'Unione – e segnatamente di rispettare le competenze della Corte, che costituiscono un tratto fondamentale del sistema dell'Unione – deve essere inteso come una manifestazione specifica del loro più generale dovere di lealtà risultante dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE (v., in tal senso, sentenza Commissione/Irlanda, EU:C:2006:345, punto 169), fermo restando che, in virtù di tale disposizione, l'obbligo suddetto risulta applicabile anche nei reciproci rapporti tra gli Stati membri e l'Unione.
203. È proprio sulla scorta di tali considerazioni che l'articolo 3 del Protocollo n. 8 UE stabilisce espressamente che l'accordo di adesione non deve avere effetti sull'articolo 344 TFUE.
204. Tuttavia, come si è precisato al punto 180 del presente parere, in virtù dell'adesione la CEDU costituirebbe parte integrante del diritto dell'Unione. Di conseguenza, quando quest'ultimo viene in discussione, la Corte è competente in via esclusiva a conoscere di qualsiasi controversia tra gli Stati membri nonché tra questi ultimi e l'Unione in merito al rispetto della convenzione suddetta.
205. Orbene, contrariamente alla convenzione internazionale in questione nella causa decisa dalla sentenza Commissione/Irlanda (EU:C:2006:345, punti 124 e 125), la quale prevedeva espressamente che la disciplina per la soluzione delle controversie stabilita dal diritto dell'Unione prevalesse, in linea di principio, su quella istituita da detta convenzione, la procedura di composizione delle controversie prevista dall'articolo 33 della CEDU è suscettibile di trovare applicazione a qualsiasi Parte contraente, e dunque anche alle controversie tra gli Stati membri o tra questi e l'Unione allorché viene in discussione il diritto dell'Unione.
206. A questo proposito, contrariamente a quanto sostenuto in alcune delle osservazioni presentate alla Corte nell'ambito del presente procedimento, il fatto che l'articolo 5 del Progetto di accordo preveda che le procedure dinanzi alla Corte non debbano essere considerate come modalità di risoluzione delle controversie alle quali le Parti contraenti hanno rinunciato ai sensi dell'articolo 55 della CEDU non può essere sufficiente per preservare la competenza esclusiva della Corte.
207. Infatti, l'articolo 5 del Progetto di accordo si limita a ridurre la portata dell'obbligo previsto dall'articolo 55 sopra citato, ma lascia intatta la possibilità che l'Unione o gli Stati membri sottopongano alla Corte EDU, ai sensi dell'articolo 33 della CEDU, una domanda avente ad oggetto un'asserita violazione di tale convenzione commessa, rispettivamente, da uno Stato membro o dall'Unione, correlata al diritto dell'Unione.
208. L'esistenza stessa di una simile possibilità pregiudica il disposto dell'articolo 344 TFUE.
209. **Ciò vale a maggior ragione per il fatto che, se l'Unione o gli Stati membri dovessero effettivamente portare una lite insorta tra loro dinanzi alla Corte EDU, quest'ultima si troverebbe investita, a norma dell'articolo 33 della CEDU, di tale controversia.**
210. Orbene, contrariamente alle disposizioni dei Trattati disciplinanti le varie procedure giurisdizionali interne all'Unione, le quali perseguono obiettivi che sono loro propri, l'articolo 344 TFUE mira precisamente a preservare il carattere esclusivo delle modalità di composizione di tali controversie all'interno dell'Unione, e segnatamente l'esclusività della competenza giurisdizionale della Corte al riguardo, ed osta dunque a qualsiasi

- controllo esterno antecedente o successivo.
211. Del resto, lo stesso articolo 1, lettera b), del Protocollo n. 8 UE fa riferimento unicamente ai meccanismi necessari per garantire che i ricorsi proposti dinanzi alla Corte EDU da Stati non membri siano indirizzati correttamente, a seconda dei casi, contro gli Stati membri e/o contro l'Unione.
212. **Di conseguenza, il fatto che gli Stati membri o l'Unione abbiano la possibilità di presentare un ricorso dinanzi alla Corte EDU è suscettibile di per sé di pregiudicare la finalità dell'articolo 344 TFUE e contrasta inoltre con la natura stessa del diritto dell'Unione, che esige, come ricordato al punto 193 del presente parere, che i rapporti tra gli Stati membri siano disciplinati da tale diritto, con esclusione, se così prescritto da quest'ultimo, di qualsiasi altro diritto.**
213. Date tali circostanze, soltanto un'espressa esclusione della competenza della Corte EDU risultante dall'articolo 33 della CEDU per eventuali controversie tra gli Stati membri, ovvero tra questi e l'Unione, relative all'applicazione della CEDU nell'ambito di applicazione sostanziale del diritto dell'Unione, sarebbe compatibile con l'articolo 344 TFUE.
214. Alla luce di quanto sopra esposto, **occorre constatare che l'accordo previsto è suscettibile di avere effetti sull'articolo 344 TFUE.**
- c) Sul meccanismo del convenuto aggiunto
215. Il meccanismo del convenuto aggiunto è stato introdotto, come risulta dal paragrafo 39 del Progetto di relazione illustrativa, al fine «di evitare qualsiasi lacuna nel sistema della [CEDU] connessa alla partecipazione, alla responsabilità e all'opponibilità», lacuna che, tenuto conto delle caratteristiche specifiche dell'Unione, potrebbe derivare dall'adesione di quest'ultima a detta convenzione.
216. Inoltre, tale meccanismo ha altresì la finalità di garantire che, conformemente a quanto richiesto dall'articolo 1, lettera b), del Protocollo n. 8 UE, i ricorsi proposti da Stati non membri e i ricorsi individuali siano indirizzati correttamente, a seconda dei casi, contro gli Stati membri e/o contro l'Unione.
217. Tuttavia, tali finalità devono essere perseguite in modo tale da essere compatibili con l'esigenza di garantire la preservazione delle caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione, come richiesto dall'articolo 1 di detto protocollo.
218. Orbene, in primo luogo, l'articolo 3, paragrafo 5, del Progetto di accordo prevede che una Parte contraente divenga convenuto aggiunto o accettando un invito in tal senso rivoltole dalla Corte EDU o per decisione di tale Corte a seguito di una richiesta della stessa Parte contraente.
219. Quando la Corte EDU invita una Parte contraente a divenire convenuto aggiunto, tale invito non è vincolante, come viene espressamente precisato al paragrafo 53 del Progetto di relazione illustrativa.
220. Una siffatta mancanza di carattere vincolante riflette non soltanto la circostanza – indicata al citato paragrafo 53 – che il ricorso iniziale non viene proposto contro il potenziale convenuto aggiunto e che nessuna Parte contraente potrebbe essere obbligata a divenire parte in causa in una controversia che non sia stata instaurata nei suoi confronti nell'ambito dell'atto introduttivo del giudizio, ma anche e soprattutto il fatto che l'Unione e gli Stati membri devono restare liberi di valutare se siano soddisfatte le condizioni sostanziali previste per l'attivazione del meccanismo del convenuto aggiunto.
221. Infatti, dato che queste condizioni attengono, in sostanza, alle norme del diritto dell'Unione riguardanti la ripartizione delle competenze tra l'Unione stessa e i suoi Stati membri nonché i criteri di imputabilità di un atto o di un'omissione potenzialmente configuranti una violazione della CEDU, la decisione sul punto se dette condizioni siano soddisfatte in una determinata causa presuppone necessariamente



una valutazione del diritto dell’Unione.

222. Se il Progetto di accordo tiene nel giusto conto tali considerazioni per quanto riguarda le modalità con le quali la Corte EDU può invitare una Parte contraente a divenire convenuto aggiunto, lo stesso non può dirsi nel caso di una richiesta presentata a tal fine da una Parte contraente.
223. Infatti, come previsto dall’articolo 3, paragrafo 5, del Progetto di accordo, qualora l’Unione o gli Stati membri chiedano di intervenire quali convenuti aggiunti in una causa dinanzi alla Corte EDU, devono presentare gli argomenti idonei a dimostrare il soddisfacimento delle condizioni necessarie per la loro partecipazione al procedimento, e la Corte EDU statuisce su tale richiesta alla luce della plausibilità di tali argomenti.
224. È vero che, mediante un siffatto controllo, la Corte EDU verifica, alla luce dei suddetti argomenti, se sia plausibile che le condizioni enunciate ai paragrafi 2 e 3 del citato articolo 3 siano soddisfatte, e tale controllo non verte sulla fondatezza di questi argomenti. Tuttavia, ciò non toglie che, mediante tale controllo, la Corte EDU sarebbe indotta a valutare le norme del diritto dell’Unione che disciplinano la ripartizione delle competenze tra quest’ultima e i suoi Stati membri, nonché i criteri di imputazione degli atti o delle omissioni dei medesimi, al fine di adottare una decisione definitiva al riguardo che si imporrebbe nei confronti sia degli Stati membri sia dell’Unione.
225. Un simile controllo potrebbe interferire con la ripartizione delle competenze tra l’Unione e i suoi Stati membri.
226. In secondo luogo, l’articolo 3, paragrafo 7, del Progetto di accordo stabilisce che, qualora venga constatata la violazione per la quale una Parte contraente è convenuto aggiunto in un determinato procedimento, il convenuto e il convenuto aggiunto sono congiuntamente responsabili di tale violazione.
227. Orbene, detta disposizione non esclude che uno Stato membro possa essere dichiarato responsabile, congiuntamente con l’Unione, della violazione di una norma della CEDU riguardo alla quale questo medesimo Stato membro abbia formulato una riserva in conformità dell’articolo 57 di tale convenzione.
228. Una simile conseguenza derivante dal citato articolo 3, paragrafo 7, si pone in contrasto con l’articolo 2 del Protocollo n. 8 UE, in forza del quale l’accordo di adesione deve garantire che nessuna delle sue disposizioni incida sulla situazione particolare degli Stati membri nei confronti della CEDU e, segnatamente, in relazione alle riserve formulate riguardo a quest’ultima.
229. In terzo luogo, l’articolo 3, paragrafo 7, del Progetto di accordo stabilisce, nella parte finale, un’eccezione alla regola generale secondo cui il convenuto e il convenuto aggiunto sono congiuntamente responsabili di una violazione constatata. Infatti, la Corte EDU, sulla base degli argomenti presentati dal convenuto e dal convenuto aggiunto, e dopo aver sentito le osservazioni del ricorrente, può decidere che solo uno dei soggetti sopra indicati venga dichiarato responsabile di tale violazione.
230. Orbene, una decisione relativa alla suddivisione tra l’Unione e i suoi Stati membri della responsabilità per un atto o un’omissione che abbia configurato una violazione della CEDU constatata dalla Corte EDU si basa anch’essa su una valutazione delle norme del diritto dell’Unione che disciplinano la ripartizione delle competenze tra quest’ultima e i suoi Stati membri nonché l’imputabilità dell’atto o dell’omissione di cui sopra.
231. Di conseguenza, consentire alla Corte EDU di adottare una decisione siffatta rischierebbe parimenti di pregiudicare la ripartizione delle competenze tra l’Unione e i suoi Stati membri.
232. Tale conclusione non viene inficiata dal fatto che la Corte EDU dovrebbe statuire unicamente sulla base degli argomenti presentati dal convenuto e dal convenuto aggiunto.

233. Infatti, contrariamente a quanto sostenuto da alcuni degli Stati membri che hanno partecipato al presente procedimento nonché dalla Commissione, non risulta chiaramente, alla lettura dell'articolo 3, paragrafo 7, del Progetto di accordo e del paragrafo 62 del Progetto di relazione illustrativa, che la presentazione degli argomenti del convenuto aggiunto e del convenuto debba essere effettuata in maniera congiunta.
234. Ad ogni modo, anche supponendo che la domanda di suddivisione della responsabilità sia fondata su un accordo tra il convenuto aggiunto e il convenuto, tale circostanza non sarebbe sufficiente, di per sé sola, per escludere qualsiasi pregiudizio per l'autonomia del diritto dell'Unione. Infatti, la questione della ripartizione della responsabilità deve essere risolta unicamente in applicazione delle pertinenti norme del diritto dell'Unione, eventualmente sotto il controllo della Corte, cui spetta la competenza esclusiva a sincerarsi che l'accordo tra il convenuto aggiunto e il convenuto rispetti le norme suddette. Permettere alla Corte EDU di convalidare un eventuale accordo tra l'Unione e i suoi Stati membri in merito alla suddivisione della responsabilità finirebbe per consentirle di sostituirsi alla Corte nella definizione di una questione rientrante nella competenza esclusiva di quest'ultima.
235. Alla luce di quanto sopra esposto, occorre constatare che le modalità di funzionamento del meccanismo del convenuto aggiunto stabilite dall'accordo previsto non garantiscono la preservazione delle caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione.
- d) Sulla procedura di previo coinvolgimento della Corte
236. La necessità della procedura di previo coinvolgimento della Corte è certo correlata, come risulta dal paragrafo 65 del Progetto di relazione illustrativa, al rispetto del carattere sussidiario che caratterizza il meccanismo di controllo istituito dalla CEDU, ricordato al punto 19 del presente parere. Tuttavia, occorre altresì rilevare che tale procedura si impone anche per garantire il buon funzionamento del sistema giurisdizionale dell'Unione.
237. In tale contesto, la necessità di coinvolgere previamente la Corte, in una causa sottoposta alla Corte EDU e nella quale viene in questione il diritto dell'Unione, è volta a soddisfare l'esigenza di preservare le competenze dell'Unione medesima e le attribuzioni delle sue istituzioni, segnatamente quelle della Corte, come richiesto dall'articolo 2 del Protocollo n. 8 UE.
238. Dunque, a tal fine è necessario, in primo luogo, che la questione di sapere se la Corte si sia già pronunciata su una questione di diritto identica a quella costituente l'oggetto del procedimento dinanzi alla Corte EDU venga risolta soltanto dalla competente istituzione dell'Unione, la cui decisione dovrebbe vincolare la Corte EDU.
239. Infatti, permettere alla Corte EDU di statuire su tale questione finirebbe per attribuirle la competenza ad interpretare la giurisprudenza della Corte.
240. Orbene, né l'articolo 3, paragrafo 6, del Progetto di accordo, né i paragrafi 65 e 66 del Progetto di relazione illustrativa contengono elementi che consentano di concludere che una simile possibilità è esclusa.
241. Di conseguenza, la procedura di previo coinvolgimento dovrebbe essere articolata in modo tale che, per ogni causa pendente dinanzi alla Corte EDU, venga trasmessa un'informazione completa e sistematica all'Unione, affinché la competente istituzione di quest'ultima 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.
242. In secondo luogo, occorre rilevare che la procedura descritta all'articolo 3, paragrafo 6, del Progetto di accordo mira a consentire alla Corte di esaminare la compatibilità della disposizione del diritto dell'Unione di cui trattasi con i diritti pertinenti garantiti dalla CEDU o dai protocolli ai quali l'Unione abbia aderito. Il paragrafo 66 del Progetto di relazione illustrativa precisa che i termini «esaminare la compatibilità della disposizione» significano, in sostanza, statuire sulla validità di una norma del diritto derivato oppure sull'interpretazione di una norma del diritto primario.



“The Effectiveness of Rights in the Light of European Court of Human Rights
Case Law”

243. Ne consegue che l'accordo previsto esclude la possibilità di adire la Corte affinché questa si pronunci su una questione di interpretazione del diritto derivato mediante la procedura di previo coinvolgimento.
244. Tuttavia, occorre constatare che, così come la previa interpretazione del diritto primario è necessaria per consentire alla Corte di pronunciarsi sulla conformità di tale diritto agli impegni derivanti per l'Unione dalla sua adesione alla CEDU, a questo medesimo scopo il diritto derivato dovrebbe poter costituire l'oggetto di tale interpretazione.
245. Infatti, l'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione, compreso il diritto derivato, richiede, in linea di principio, una decisione della Corte qualora tale disposizione si presti a più interpretazioni plausibili.
246. Orbene, se non fosse permesso alla Corte fornire l'interpretazione definitiva del diritto derivato e se la Corte EDU, nel suo esame della conformità di tale diritto alla CEDU, dovesse fornire essa stessa un'interpretazione determinata tra quelle che sono plausibili, il principio della competenza esclusiva della Corte quanto all'interpretazione definitiva del diritto dell'Unione verrebbe senz'altro violato.
247. Di conseguenza, la limitazione della portata della procedura di previo coinvolgimento, per quanto riguarda il diritto derivato, alle sole questioni di validità incide sulle competenze dell'Unione e sulle attribuzioni della Corte, in quanto non consente a quest'ultima di fornire l'interpretazione definitiva del diritto derivato in rapporto ai diritti garantiti dalla CEDU.
248. Alla luce di quanto sopra esposto, occorre constatare che le modalità di funzionamento della procedura di previo coinvolgimento della Corte stabilite dall'accordo previsto non consentono di preservare le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione.
- e) Sulle caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione riguardo al controllo giurisdizionale in materia di PESC
249. Risulta dall'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE che, per quanto riguarda le disposizioni dei Trattati disciplinanti la PESC, la Corte è competente soltanto a controllare il rispetto dell'articolo 40 TUE, nonché la legittimità di alcune decisioni contemplate dall'articolo 275, secondo comma, TFUE.
250. A mente di quest'ultima disposizione, la Corte è in particolare competente a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE, riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2, del Trattato UE.
251. Malgrado l'interpretazione sistematica di tali disposizioni effettuata dalla Commissione nella sua domanda di parere – e contestata da alcuni degli Stati membri che hanno presentato osservazioni alla Corte –, intesa in sostanza a definire l'estensione del controllo giurisdizionale della Corte in materia come sufficientemente ampia per ricomprendere tutte le situazioni che possono costituire l'oggetto di un ricorso dinanzi alla Corte EDU, occorre rilevare che la Corte non ha ancora avuto l'opportunità di precisare la portata delle limitazioni della propria competenza risultanti, in materia di PESC, dalle disposizioni sopra citate.
252. Tuttavia, al fine di prendere posizione sulla presente domanda di parere, è sufficiente constatare che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, taluni atti adottati nell'ambito della PESC sfuggono al controllo giurisdizionale della Corte.
253. Una simile situazione è inerente alla configurazione delle competenze della Corte prevista dai Trattati e, in quanto tale, non può giustificarsi se non in virtù del solo diritto dell'Unione.
254. Tuttavia, per effetto dell'adesione nei termini contemplati dall'accordo previsto, la Corte

EDU sarebbe legittimata a pronunciarsi sulla conformità alla CEDU di determinati atti, azioni od omissioni posti in essere nell'ambito della PESC e, in particolare, di quelli per i quali la Corte non ha competenza a verificare la loro legittimità in rapporto ai diritti fondamentali.

255. Una simile situazione equivarrebbe ad affidare il controllo giurisdizionale degli atti, delle azioni o delle omissioni dell'Unione sopra citati – quand'anche vertente unicamente sul rispetto dei diritti garantiti dalla CEDU – in via esclusiva ad un organo esterno all'Unione.

256. Orbene, 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 (v., in tal senso, parere 1/09, EU:C:2011:123, punti 78, 80 e 89).

257. Di conseguenza benché ciò sia una conseguenza della configurazione attuale delle competenze della Corte, resta il fatto che l'accordo previsto lede le caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione riguardo al controllo giurisdizionale degli atti, delle azioni o delle omissioni dell'Unione in materia di PESC.

258. Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre constatare che l'accordo previsto, poiché:

- è suscettibile di pregiudicare le caratteristiche specifiche e l'autonomia del diritto dell'Unione, in quanto non garantisce il coordinamento tra l'articolo 53 della CEDU e l'articolo 53 della Carta, non previene il rischio di lesione del principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri nel diritto dell'Unione e non prevede alcuna articolazione del meccanismo istituito dal Protocollo n. 16 con la procedura di rinvio pregiudiziale prevista dall'articolo 267 TFUE;
- è suscettibile di avere effetti sull'articolo 344 TFUE, in quanto non esclude la possibilità che talune controversie tra gli Stati membri o tra gli Stati membri e l'Unione, relative all'applicazione della CEDU nell'ambito di applicazione sostanziale del diritto dell'Unione, vengano portate dinanzi alla Corte EDU;
- non prevede modalità di funzionamento del meccanismo del convenuto aggiunto e della procedura di previo coinvolgimento della Corte che consentano di preservare le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione, e
- lede le caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione riguardo al controllo giurisdizionale degli atti, delle azioni o delle omissioni dell'Unione in materia di PESC, in quanto affida il controllo giurisdizionale di alcuni di tali atti, azioni od omissioni in via esclusiva ad un organo esterno all'Unione,

non è compatibile con l'articolo 6, paragrafo 2, TUE, né con il Protocollo n. 8 UE.

Di conseguenza, la Corte (Seduta Plenaria) emette il seguente parere:

L'accordo sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali non è compatibile con l'articolo 6, paragrafo 2, TUE, né con il Protocollo (n. 8) relativo all'articolo 6, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Firme



UNIVERSITY OF PERUGIA
DEPARTMENT OF PUBLIC LAW

“The Effectiveness of Rights in the Light of European Court of Human Rights
Case Law”



UNIVERSITY OF PERUGIA
DEPARTMENT OF PUBLIC LAW
“The Effectiveness of Rights in the Light of European Court of Human Rights
Case Law”