

**Documento di riflessione della Corte di giustizia dell'Unione europea su taluni
aspetti dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la
salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali**

1 Il programma di Stoccolma, adottato dal Consiglio europeo l'11 dicembre 2009, prevede che l'Unione europea aderisca «rapidamente» alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: la «Convenzione»). In applicazione di questo programma, la Commissione europea ha recentemente presentato un progetto di decisione del Consiglio dell'Unione europea che autorizza la Commissione a negoziare l'accordo di adesione dell'Unione alla Convenzione. All'ora attuale, questo progetto ha costituito oggetto di un esame approfondito da parte degli organi competenti del Consiglio¹. Nell'intento di contribuire agli sforzi effettuati per condurre a buon fine il progetto di adesione, che solleva questioni giuridiche abbastanza complesse, la Corte di giustizia si propone di presentare le riflessioni seguenti su un aspetto particolare e collegato al modo di funzionamento del sistema giurisdizionale dell'Unione.

I.

2 Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, rappresenta una tappa importante nell'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali in Europa. Da un lato, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea beneficia ormai dello status di atto giuridicamente vincolante, di modo che la Corte di giustizia nonché i giudici nazionali dispongono d'ora in poi di un testo che può costituire il fondamento principale per adempiere il loro compito di sorveglianza sul rispetto dei diritti fondamentali nell'ambito dell'interpretazione e dell'applicazione del diritto dell'Unione. Dall'altro lato, il Trattato di Lisbona prevede che l'Unione aderisca alla Convenzione. Strutturando in tal modo il contesto giuridico per la tutela dei diritti fondamentali a livello dell'Unione, questa tutela,

¹ Le tappe precedenti sono nella nota della Presidenza indirizzata al Coreper/Consiglio, [doc. 6582/10](#), 17 febbraio 2010, «Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».

i cui primi fondamenti giurisprudenziali sono stati posti più di quarant'anni fa², viene riaffermata e rafforzata.

- 3 Per quanto riguarda più in particolare la Convenzione, le istituzioni e gli organi dell'Unione cercano infatti da lungo tempo di assicurare, sotto il controllo della Corte di giustizia, il rispetto dei diritti dell'uomo come garantiti dalla Convenzione, e questo anche in assenza di un obbligo esplicitamente enunciato in tal senso. Come testimoniato dalla sua giurisprudenza, la Corte di giustizia applica regolarmente la Convenzione e fa riferimento in tale contesto, in modo sempre più preciso in questi ultimi anni, alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Ciò ha indotto quest'ultima a riconoscere, a causa dell'esistenza di una tutela equivalente dei diritti dell'uomo nel diritto dell'Unione, una presunzione di convenzionalità in talune circostanze (giurisprudenza *Bosphorus*)³.

II.

- 4 L'adesione dell'Unione, in quanto organizzazione di integrazione regionale, è assoggettata a condizioni particolari che si distinguono da quelle previste nel caso dell'adesione di uno Stato. Infatti, conformemente all'art. 6 TUE, l'adesione «non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati»⁴ e, ai sensi di un protocollo allegato ai trattati, e che ha quindi lo stesso valore di questi ultimi, l'accordo relativo all'adesione «deve garantire che siano preservate le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione»⁵.
- 5 Tra le caratteristiche specifiche dell'Unione e del suo ordinamento giuridico figura quella secondo cui, come regola generale, l'azione dell'Unione produce i suoi effetti nei confronti dei singoli solo attraverso misure nazionali di attuazione o di applicazione. Pertanto, per ottenere una tutela dei loro diritti fondamentali nei confronti dell'azione dell'Unione, i singoli devono normalmente rivolgersi alle autorità nazionali e, in

² Sentenza della Corte di giustizia 12 novembre 1969, causa 29/69, *Stauder*, Racc. pag. 419.

³ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) c. Irlanda* [GC], n. 45036/98, CEDU 2005-VI.

⁴ Art. 6, n. 2, TUE.

⁵ Art. 1 del protocollo (n. 8) relativo all'art. 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»).

particolare, ai giudici degli Stati membri. Se, in un caso concreto, un singolo non è soddisfatto della tutela che gli è stata concessa a livello nazionale, può, dopo avere esaurito i mezzi di ricorso interni, presentare un ricorso contro lo Stato membro interessato dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Così facendo, i singoli possono mettere in discussione, indirettamente, l'azione dell'Unione contestando misure nazionali di applicazione o di attuazione del diritto di quest'ultima.

- 6 Nella prospettiva dell'adesione dell'Unione alla Convenzione, questa caratteristica specifica del sistema giurisdizionale dell'Unione deve essere ricollocata nel contesto dei principi che disciplinano il funzionamento dei meccanismi di controllo istituito dalla Convenzione, in particolare il principio di sussidiarietà. Secondo questo principio, spetta agli Stati che hanno ratificato la Convenzione garantire il rispetto a livello nazionale dei diritti da essa sanciti e alla Corte europea dei diritti dell'uomo verificare che questi Stati abbiano effettivamente rispettato i loro impegni. È compito quindi, in primo luogo, delle autorità e dei giudici nazionali prevenire o, in mancanza, esaminare e sanzionare le violazioni della Convenzione ⁶.
- 7 Sulla base di questo principio di sussidiarietà e al fine di assicurare la sua attuazione nell'ambito della preparazione dell'adesione, l'Unione è chiamata a verificare che, relativamente alla sua azione che può costituire oggetto di ricorso dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, il controllo esterno da parte degli organi della Convenzione possa essere preceduto da un controllo interno effettivo da parte dei giudici degli Stati membri e/o di quelli dell'Unione.

III.

- 8 Nell'ambito del sistema giurisdizionale dell'Unione, come istituito dai trattati, la Corte di giustizia ha come compito di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati ⁷ ed è la sola competente, per la sua funzione di controllo della legittimità degli atti delle istituzioni, a dichiarare, eventualmente, un atto

⁶ V. il Memorandum del presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo agli Stati per la conferenza di Interlaken (conferenza sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo organizzata a Interlaken nel febbraio 2010) del 3 luglio 2009, pag. 4, disponibile sul sito della Corte europea dei diritti dell'uomo.

⁷ Art. 19, n. 1, primo comma, TUE.

dell'Unione invalido. Secondo una costante giurisprudenza infatti, ogni giudice nazionale è competente a esaminare la validità di un atto adottato dalle istituzioni dell'Unione, ma i giudici nazionali, indipendentemente dalla proponibilità avverso le loro decisioni di un ricorso giurisdizionale di diritto interno, non sono competenti a constatare essi stessi l'invalidità di tali atti. Al fine di preservare l'uniformità nell'applicazione del diritto dell'Unione nonché per garantire la necessaria coerenza del sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione, spetta unicamente alla Corte di giustizia constatare, eventualmente, l'invalidità di un atto dell'Unione⁸. Questa prerogativa costituisce parte integrante delle competenze della Corte di giustizia e quindi delle «attribuzioni» delle istituzioni dell'Unione sulle quali, conformemente al protocollo n. 8, l'adesione non deve incidere⁹.

- 9 Al fine di preservare questa caratteristica del sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione, occorre evitare che la Corte europea dei diritti dell'uomo sia indotta a statuire sulla conformità con la Convenzione di un atto dell'Unione senza che la Corte di giustizia abbia potuto previamente pronunciarsi in via definitiva al riguardo.

IV.

- 10 Per quanto riguarda più in particolare la procedura di rinvio pregiudiziale come prevista all'art. 267 TFUE, è utile ricordare, in tale contesto, che il suo modo di funzionamento, a causa della sua natura decentralizzata la quale comporta che i giudici nazionali sono i giudici di diritto comune dell'Unione, produce risultati del tutto soddisfacenti da più di mezzo secolo, e questo anche ora che l'Unione comporta 27 Stati membri. Non è tuttavia certo che alla Corte di giustizia venga effettuato un rinvio pregiudiziale in tutti i casi in cui potrebbe essere messa in discussione la conformità ai diritti fondamentali di un'azione dell'Unione. Infatti, anche se i giudici nazionali possono, e taluni di essi devono, sottoporre alla Corte di giustizia una domanda di pronuncia pregiudiziale affinché quest'ultima statuisca sull'interpretazione e, eventualmente, la validità dell'azione dell'Unione, l'avvio di questo procedimento sfugge alle parti. Inoltre, sarebbe difficile considerare questo procedimento come un mezzo di ricorso la cui attuazione costituirebbe

⁸ V. sentenza della Corte di giustizia 22 ottobre 1987, causa 314/85, Foto-Frost, Racc. pag. 4199.

⁹ Art. 2, prima frase, del protocollo n. 8.

un preliminare necessario prima di rivolgersi alla Corte europea dei diritti dell'uomo in applicazione della regola dell'esaurimento dei mezzi di ricorso interni.

- 11 Certo, è vero che il sistema istituito dalla Convenzione non prevede come condizione di ricevibilità di un ricorso dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo il fatto che, in tutti i casi, un giudice di ultimo grado sia stato previamente adito al fine di statuire sull'asserita violazione dei diritti fondamentali da parte dell'atto di cui trattasi. Tuttavia, il punto centrale nell'ipotesi sopra evocata non è il coinvolgimento della Corte di giustizia come organo giurisdizionale di ultimo grado dell'Unione, ma la strutturazione del sistema giurisdizionale dell'Unione in modo tale che, quando un atto dell'Unione è messo in discussione, un organo giurisdizionale dell'Unione possa essere adito al fine di effettuare un controllo interno prima che intervenga il controllo esterno.

V.

- 12 Di conseguenza, occorre disporre, al fine di rispettare il principio di sussidiarietà inerente alla Convenzione e di assicurare al tempo stesso il buon funzionamento del sistema giurisdizionale dell'Unione, di un meccanismo idoneo a garantire che alla Corte di giustizia possa essere sottoposta, in maniera effettiva, la questione della validità di un atto dell'Unione prima che la Corte europea dei diritti dell'uomo statuisca sulla conformità di questo atto con la Convenzione.

Lussemburgo, 5 maggio 2010.