

Procedimento di parere 2/13

instaurato su domanda della Commissione europea
«Conclusione di accordi internazionali da parte dell'Unione – Adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) – Preservazione delle caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione – Preservazione delle competenze dell'Unione e delle attribuzioni delle sue istituzioni – Partecipazione dell'Unione agli organi creati dall'accordo internazionale – Riconoscimento della giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) – Tutela giurisdizionale effettiva nella Politica estera e di sicurezza comune»

Indice

- I – Introduzione
- II – Sviluppo del processo di adesione
- III – Domanda di parere presentata dalla Commissione
- IV – Contesto giuridico- normativo
- V – Ricevibilità della domanda di parere
- VI – Valutazione nel merito
- Osservazioni introduttive
- A – La preservazione delle competenze dell'Unione
 - 1. Assenza di riduzione delle competenze dell'Unione per effetto dell'adesione
 - 2. Assenza di ampliamento delle competenze dell'Unione per effetto dell'adesione
 - 3. Non necessarietà del riconoscimento di nuove competenze all'Unione in conseguenza dell'adesione
 - a) La procedura di previo coinvolgimento
 - b) L'obbligo di esecuzione delle sentenze della Corte EDU
 - c) La tutela giurisdizionale nella PESC
 - 4. Conclusione parziale
- B – La preservazione delle attribuzioni delle istituzioni dell'Unione
 - 1. Le attribuzioni della Corte di giustizia dell'Unione europea
 - a) Il potere esclusivo di composizione delle controversie spettante ai giudici dell'Unione (articolo 344 TFUE)
 - b) Le attribuzioni dei giudici dell'Unione riguardo all'interpretazione del diritto dell'Unione e alla verifica della legittimità degli atti giuridici dell'Unione
 - c) Le ripercussioni del Protocollo n. 16 della CEDU sulle attribuzioni della Corte di giustizia
 - d) Conclusione parziale
 - 2. Le attribuzioni di altre istituzioni dell'Unione
 - a) Osservazioni generali
 - b) Il sistema istituzionale dell'Unione di inflizione di sanzioni per violazioni del diritto della concorrenza
 - i) Il ruolo istituzionale della Commissione quale autorità garante della concorrenza
 - ii) Il principio ne bis in idem
 - iii) Il principio della durata ragionevole del procedimento
 - iv) Valutazione in sintesi
- C – La preservazione delle caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione
 - 1. Il riconoscimento della giurisdizione della Corte EDU
 - a) Considerazioni generali
 - b) Le disposizioni particolari per garantire l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione nel Progetto di accordo
 - i) Quanto alla determinazione delle responsabilità nei rapporti tra l'Unione e i suoi Stati membri (articolo 3, paragrafo 7, del Progetto di accordo)
 - ii) Quanto alla valutazione della necessità di un previo coinvolgimento della Corte di giustizia dell'Unione europea

- iii) Quanto alla diversa portata delle attribuzioni della Corte EDU e di quelle della Corte di giustizia dell'Unione europea nell'ambito della PESC
 - c) Conclusione parziale
 - 2. I principi dell'effetto diretto e del primato del diritto dell'Unione
 - 3. I meccanismi per l'individuazione del convenuto giusto nei procedimenti dinanzi alla Corte EDU
 - a) Garanzia di un'efficace vigilanza nel sistema di controllo della CEDU
 - b) Garanzia di un'efficace difesa del diritto dell'Unione dinanzi alla Corte EDU
 - i) La mancanza di sufficienti informazioni sui procedimenti pendenti dinanzi alla Corte EDU
 - ii) Il potere della Corte EDU di effettuare un esame di plausibilità in ordine a domande di autorizzazione all'intervento come convenuto aggiunto
 - c) Valutazione in sintesi
 - 4. Conclusione parziale
 - D – Le misure necessarie per la partecipazione dell'Unione agli organi di controllo della CEDU
 - 1. La partecipazione dell'Unione alla Corte EDU
 - 2. La partecipazione dell'Unione al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa
 - 3. Conclusione parziale
 - E – La presa in considerazione della situazione particolare degli Stati membri in rapporto alla CEDU
 - 1. La situazione particolare degli Stati membri in riferimento ai protocolli annessi alla CEDU
 - 2. La situazione particolare degli Stati membri in riferimento all'articolo 15 della CEDU
 - 3. La situazione particolare degli Stati membri rispetto alle riserve di diritto internazionale da essi formulate nei confronti della CEDU
 - a) Il principio della responsabilità congiunta del convenuto e del convenuto aggiunto
 - b) La CEDU quale parte integrante del diritto dell'Unione dotata di primato sulle altre norme
 - 4. La situazione particolare degli Stati membri nell'ambito del meccanismo del convenuto aggiunto
 - 5. Conclusione parziale
- Osservazione finale
- VII – Conclusione

I – Introduzione

1. La prevista adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (2) (CEDU) mira a conferire una maggiore effettività ed un'accresciuta omogeneità al rispetto dei diritti fondamentali in Europa. Ma soprattutto, in virtù di questa adesione, la stessa Unione si sottoporrà ad un controllo esterno da tempo reclamato da più parti, il che implica il rispetto di standard minimi per i diritti fondamentali. In tal modo l'Unione rende in definitiva applicabili nei propri confronti le stesse regole delle quali essa continuamente pretende il riconoscimento da parte dei propri Stati membri attuali e futuri.
2. La prevista adesione alla CEDU costituisce un progetto di eccezionale importanza non soltanto a motivo del suo enorme valore di segnale politico, ma anche per la sua rilevanza giuridica costituzionale. Per decenni tale progetto ha tenuto costantemente impegnate le istituzioni europee, ed anche la Corte di giustizia si trova ad occuparsi già per la seconda volta di aspetti giuridici ad esso relativi (3).
3. A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'articolo 6, paragrafo 2, TUE (4) attesta che l'Unione non soltanto ha il potere di aderire alla CEDU, ma si è altresì vista imporre dagli Stati membri l'obbligo di attivarsi in tal senso. L'obiettivo dell'adesione alla CEDU riveste da allora rango costituzionale nell'ambito del diritto dell'Unione.
4. Tuttavia, come spesso accade, il diavolo si annida nei dettagli. A quali condizioni l'Unione può aderire alla CEDU, e come si può garantire che tale adesione non incida sulle particolarità del diritto dell'Unione, sulle competenze dell'Unione e sulle attribuzioni delle sue istituzioni? Queste sono in sostanza le questioni giuridiche che la Corte deve affrontare nel presente procedimento di parere su domanda della Commissione europea. Si tratterà dunque di esaminare con attenzione le «clausole scritte in piccolo» che accompagnano la prevista adesione, sotto il profilo della loro compatibilità con i Trattati istitutivi dell'Unione. La base di tale analisi sarà costituita dal «Progetto riveduto di accordo di adesione», così come presentato nel giugno 2013 a Strasburgo dai negoziatori

al Comitato direttivo per i diritti dell'uomo, in quanto organo competente del Consiglio d'Europa.

II – Sviluppo del processo di adesione

5. Su raccomandazione della Commissione in data 17 marzo 2010, il Consiglio dell'Unione europea ha conferito, il 4 giugno 2010, un mandato per l'avvio di negoziati relativi all'adesione dell'Unione alla CEDU, ha designato la Commissione quale negoziatore e le ha impartito delle direttive di negoziato.
6. I negoziati per l'adesione si sono svolti nel quadro istituzionale del Consiglio d'Europa, e più precisamente in due gruppi di lavoro che si sono succeduti, i quali avevano ricevuto l'incarico dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Ai negoziati hanno partecipato, oltre alla Commissione, anche Stati membri del Consiglio d'Europa interessati, alcuni dei quali sono membri dell'Unione e altri no.
7. Nel giugno 2013 è stata sottoposta al Comitato direttivo per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa la relazione finale sui negoziati (5), alla quale sono stati allegati, oltre al Progetto riveduto di accordo di adesione (6), alcuni altri progetti di atti giuridici, e segnatamente un progetto di dichiarazione dell'Unione europea da emettere al momento della firma dell'accordo di adesione, un progetto di regola da aggiungere alle Regole del Comitato dei Ministri, un progetto di memorandum di accordo tra l'Unione europea e la Parte contraente X, nonché il progetto di relazione illustrativa dell'accordo di adesione (7). I negoziatori hanno convenuto che tali testi costituiscono un insieme inscindibile e sono tutti ugualmente necessari per l'adesione dell'Unione alla CEDU (8).

III – Domanda di parere presentata dalla Commissione

8. In considerazione della rilevanza giuridica costituzionale della prevista adesione dell'Unione alla CEDU, nonché al fine di garantire la certezza del diritto, la Commissione ha chiesto alla Corte, con atto datato 4 luglio 2013, a norma dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE, l'emissione di un parere in ordine alla seguente questione:
«Se il Progetto di accordo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sia compatibile con i Trattati».
9. Alla domanda di parere presentata dalla Commissione sono allegati, oltre al Progetto di accordo, anche tutti gli altri progetti di atti giuridici indicati sopra al paragrafo 7. Vi è da rammaricarsi però che tali testi siano disponibili soltanto nelle lingue francese e inglese.
10. In merito alla domanda di parere presentata dalla Commissione, le parti hanno presentato dinanzi alla Corte le loro osservazioni scritte, e successivamente, in data 5 e 6 maggio 2014, quelle orali. Alla fase scritta del procedimento hanno preso parte, oltre alla Commissione quale parte richiedente, il Consiglio dell'Unione europea ed il Parlamento europeo, nonché la Bulgaria, la Repubblica ceca, la Danimarca, la Germania, l'Estonia, l'Irlanda, la Grecia, la Spagna, la Francia, Cipro, la Lettonia, la Lituania, l'Ungheria, i Paesi Bassi, l'Austria, la Polonia, il Portogallo, la Romania, la Slovacchia, la Finlandia, la Svezia e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord. Ad eccezione della Bulgaria e della Polonia, le suddette parti intervenute nel procedimento hanno altresì presentato le loro osservazioni orali, e all'udienza di trattazione sono inoltre comparsi i rappresentanti del Belgio e dell'Italia.

IV – Contesto giuridico- normativo

11. Il contesto giuridico- normativo per l'adesione dell'Unione alla CEDU è costituito dall'articolo 6 TUE, dal Protocollo n. 8 annesso al TUE e al TFUE (in prosieguo: il «Protocollo n. 8») (9), nonché da una dichiarazione relativa all'articolo 6, paragrafo 2, TUE (10) (in prosieguo: la «Dichiarazione n. 2»).
12. L'articolo 6 TUE stabilisce quanto segue:
«1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

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 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.
3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».

13. Il Protocollo n. 8 è così formulato:

«Articolo 1

L'accordo relativo all'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in appresso denominata "convenzione europea"), previsto dall'articolo 6, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea, 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 convenzione europea,
- 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 convenzione europea e, in particolare, riguardo ai suoi protocolli, alle misure prese dagli Stati membri in deroga alla convenzione europea ai sensi del suo articolo 15 e a riserve formulate dagli Stati membri nei confronti della convenzione europea ai sensi del suo articolo 57.

Articolo 3

Nessuna disposizione dell'accordo di cui all'articolo 1 deve avere effetti sull'articolo 344 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

14. Nella Dichiarazione n. 2, la conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona ha inoltre dichiarato quanto segue:

«La conferenza conviene che l'adesione dell'Unione alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali 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 di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo; tale dialogo potrà essere rafforzato non appena l'Unione europea avrà aderito a tale convenzione».

15. A titolo integrativo si richiama qui il testo dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali:

«Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, 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».

V – Ricevibilità della domanda di parere

16. Alcune parti intervenute nel procedimento hanno sollevato precisi dubbi riguardo alla ricevibilità della domanda di parere. Le loro censure riguardano le considerazioni svolte dalla Commissione in merito alle misure di applicazione previste a livello interno all'Unione ai fini dell'adesione alla CEDU. Mentre alcune parti censurano già il fatto che la Commissione formuli considerazioni su tale tematica, per altre parti tali considerazioni non sono sufficientemente approfondite.

17. Ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE, il Parlamento, il Consiglio, la Commissione o uno Stato membro possono richiedere alla Corte di esprimere un parere circa la compatibilità di un previsto accordo internazionale con i Trattati. Il procedimento di parere mira a prevenire le complicazioni che potrebbero derivare da controversie

- giudiziarie riguardanti la compatibilità con il diritto primario dell'Unione di accordi internazionali che impegnano quest'ultima (11).
18. Ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE, il procedimento di parere deve avere ad oggetto un «accordo previsto», il che presuppone che la Corte abbia a disposizione elementi sufficienti riguardo al contenuto di tale accordo (12).
 19. Nel presente caso la Commissione ha sottoposto alla Corte l'intero testo del Progetto di accordo e dei relativi documenti di accompagnamento. Dall'insieme di tali documenti si desume in modo chiaro e inequivoco a quali condizioni dovrà aver luogo l'adesione dell'Unione alla CEDU, e segnatamente a quali condizioni l'Unione prevede di sottomettersi ai meccanismi giurisdizionali di controllo della CEDU (13). Tali elementi sono sufficienti per valutare la compatibilità con i Trattati della prevista adesione alla CEDU.
 20. Alla ricevibilità della domanda di parere proposta dalla Commissione non osta il fatto che quest'ultima non abbia presentato alla Corte, nel presente procedimento, alcun progetto di misure di applicazione a livello interno all'Unione relative al previsto accordo di adesione. Infatti, oggetto del procedimento di parere è soltanto il previsto accordo di adesione in quanto tale, e non invece le misure di applicazione a livello interno all'Unione eventualmente necessarie. Ai fini della comprensione del contenuto e della portata del Progetto di accordo e dei suoi documenti di accompagnamento, non sono necessari elementi in merito alle previste misure di applicazione a livello interno all'Unione.
 21. Anche la circostanza che tra le parti intervenute nel procedimento non vi sia al momento un consenso riguardo alla forma giuridica che dovrebbero assumere le misure di applicazione a livello interno all'Unione e al contenuto da dare alle stesse, non impedisce alla Corte di esaminare la compatibilità con i Trattati del Progetto di accordo. Infatti, se già in passato la Corte non ha preteso che le istituzioni interessate avessero concordato in modo definitivo il contenuto concreto del previsto accordo internazionale (14), a maggior ragione essa non può nel presente caso subordinare la ricevibilità della domanda di parere al consenso unanime delle istituzioni interessate riguardo allo specifico contenuto di eventuali misure di applicazione a livello interno all'Unione.
 22. Del resto, tenendo conto del principio dell'equilibrio istituzionale, in forza del quale ogni istituzione esercita le proprie attribuzioni rispettando quelle delle altre istituzioni (15) (v. anche l'articolo 13, paragrafo 2, TUE), non può essere compito della Corte nel presente procedimento di parere impartire alle istituzioni competenti, allo stadio attuale, prescrizioni esaustive e dettagliate concernenti il contenuto delle misure di applicazione a livello interno all'Unione per il previsto accordo di adesione.
 23. Qualora dall'analisi del contenuto del Progetto di accordo dovesse risultare che, ai fini dell'entrata in vigore di quest'ultimo, è assolutamente necessaria l'adozione di determinate misure di applicazione a livello interno all'Unione, la Corte può, nella sua risposta alla domanda di parere della Commissione, dichiarare che l'adozione di dette misure costituisce un presupposto per la compatibilità con i Trattati del previsto accordo di adesione.
 24. Tuttavia, nel complesso, la domanda di parere della Commissione è ricevibile, indipendentemente da eventuali dissensi tra le parti intervenute nel procedimento circa il contenuto concreto delle misure di applicazione che restano da adottare a livello interno all'Unione.

VI – Valutazione nel merito

Osservazioni introduttive

25. Con la prevista adesione dell'Unione alla CEDU si determina la situazione – particolare, se non unica – in cui un'organizzazione internazionale e sovranazionale, ossia l'Unione europea, si sottopone al controllo di un'altra organizzazione internazionale, il Consiglio d'Europa, per quanto riguarda il rispetto di standard minimi in materia di diritti fondamentali. Ciò ha come conseguenza che d'ora in avanti, in settori disciplinati dal diritto dell'Unione, verranno chiamati a vigilare sul rispetto dei diritti fondamentali non soltanto i giudici nazionali e dell'Unione, ma anche la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU).
26. Al fine di rendere l'adesione dell'Unione alla CEDU conforme al vigente diritto primario dell'Unione, le delegazioni incaricate dei negoziati hanno inserito nel Progetto di accordo una serie di norme. Diversamente da quanto talvolta ritenuto, con esse non viene

accordato all'Unione un trattamento preferenziale rispetto ad altre Parti contraenti della CEDU; piuttosto, mediante le norme previste si intende tener conto della specifica situazione dell'Unione e dei suoi Stati membri. Questa è caratterizzata non da ultimo dal fatto che, negli affari dell'Unione europea, spesso si instaura un complesso intreccio di atti e di competenze dell'Unione e degli Stati membri; in particolare, gli Stati membri vengono di norma coinvolti nell'attuazione del diritto dell'Unione.

27. È evidente che occorre tener conto di questa complessa e particolare situazione mediante misure adeguate, ai fini della tutela dei diritti fondamentali. Vanno in particolare evidenziate tre novità previste nel Progetto di accordo, riguardanti la determinazione della responsabilità dell'Unione, il meccanismo del convenuto aggiunto e la procedura di previo coinvolgimento della Corte di giustizia.
28. Per quanto riguarda anzitutto la *responsabilità dell'Unione* per eventuali violazioni della CEDU, l'articolo 1, paragrafo 3, prima frase, del Progetto di accordo chiarisce che l'adesione dell'Unione a tale convenzione impone ad essa obblighi solo per ciò che riguarda atti, misure od omissioni di istituzioni, organi e organismi dell'Unione stessa e delle persone che agiscono in nome di tali soggetti. All'articolo 1, paragrafo 3, seconda frase, del Progetto di accordo viene aggiunto che nessuna delle disposizioni della CEDU 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. All'articolo 1, paragrafo 4, prima frase, del Progetto di accordo si chiarisce infine che gli atti, le misure o le omissioni degli organi di uno Stato membro o di persone che agiscono in nome di tale Stato vengono imputati a quest'ultimo, anche quando essi vengano posti in essere nell'ambito dell'attuazione del diritto dell'Unione, ivi comprese le decisioni adottate sulla base del Trattato UE e del Trattato TFUE. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, seconda frase, del Progetto di accordo, l'Unione può in simili casi essere chiamata a rispondere come convenuto aggiunto insieme con lo Stato membro o gli Stati membri interessati per eventuali violazioni della CEDU.
29. Il nuovo *meccanismo del convenuto aggiunto* istituito all'articolo 3 del Progetto di accordo – denominato talvolta anche meccanismo del «secondo convenuto» – consente che, in determinati casi, tanto l'Unione quanto uno o più Stati membri di quest'ultima assumano congiuntamente la veste di convenuti e dunque divengano *parti processuali* con pari diritti nell'ambito di un procedimento dinanzi alla Corte EDU, anche nel caso in cui il ricorso sia stato presentato dal ricorrente soltanto contro l'Unione o contro uno o più Stati membri di quest'ultima. Ciò vale segnatamente, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, seconda frase, del Progetto di accordo, nei casi nei quali gli atti, le misure o le omissioni di organismi di Stati membri vengano posti in essere nell'attuazione del diritto dell'Unione.
30. Strettamente collegata con il meccanismo del convenuto aggiunto è la *procedura di previo coinvolgimento* ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 6, del Progetto di accordo. Questa procedura, talvolta descritta anche come «procedura di previo controllo interno», mira a consentire alla Corte di giustizia di emettere – in una controversia iniziata dinanzi ai giudici nazionali e mai fatta oggetto di un rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE (16) – una pronuncia sulla compatibilità con la CEDU di norme del diritto dell'Unione, prima che la Corte EDU adotti una decisione in merito.
31. La questione se questa ed altre novità previste dal Progetto di accordo siano idonee a garantire un'adesione dell'Unione alla CEDU compatibile con i Trattati, dovrà essere discussa nel presente procedimento di parere. Al riguardo pare opportuno, seguendo l'impostazione adottata nella domanda di parere della Commissione, esaminare passo dopo passo i diversi requisiti giuridici che il diritto primario dell'Unione fissa per l'accordo di adesione. Tanto la disciplina della responsabilità dell'Unione, quanto il meccanismo del convenuto aggiunto e la procedura di previo coinvolgimento diventeranno rilevanti nei più svariati contesti. Qui di seguito occorrerà esaminare in particolare:
 - se restino preservate le competenze dell'Unione (parte A) (17);
 - se restino impregiudicate le attribuzioni delle istituzioni dell'Unione (parte B) (18);
 - se restino preservate le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione (parte C) (19);
 - se siano state adottate le necessarie misure per la partecipazione dell'Unione agli organi di controllo della CEDU (parte D) (20), e
 - se sia stata tenuta nel debito conto la situazione particolare degli Stati membri in rapporto alla CEDU (parte E) (21).

32. Particolare attenzione merita in tale contesto anche la questione se il riconoscimento della giurisdizione della Corte EDU sia compatibile con l'autonomia del diritto dell'Unione (22) e se il controllo giurisdizionale sull'attività dell'Unione nell'ambito della sua Politica estera e di sicurezza comune (PESC) corrisponda ai requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva nel senso di cui agli articoli 6 e 13 della CEDU (23).
- A – *La preservazione delle competenze dell'Unione*
33. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, seconda frase, TUE, l'adesione dell'Unione alla CEDU non può modificare le competenze dell'Unione definite nei Trattati.
34. In tale norma trova espressione un interesse fondamentale degli Stati membri, che attraversa come un filo conduttore il Trattato di Lisbona: il perfezionamento della tutela dei diritti fondamentali a livello europeo – indipendentemente dal fatto che ciò avvenga mediante la Carta dei diritti fondamentali oppure tramite l'adesione alla CEDU – non deve determinare alcuna alterazione nel delicato equilibrio del sistema di competenze sul quale l'Unione europea si fonda e che caratterizza il suo rapporto con gli Stati membri (24).
35. In ultima analisi, l'articolo 6, paragrafo 2, seconda frase, TUE serve a garantire che l'adesione dell'Unione alla CEDU non determini un'elusione delle procedure di modifica dei Trattati (articolo 48 TUE) e dunque una manomissione della «carta costituzionale» dell'Unione (25).
36. La necessità della ratifica del previsto accordo di adesione da parte di tutti gli Stati membri dell'Unione (v. articolo 218, paragrafo 8, secondo comma, ultima frase, TFUE) non significa affatto che le sue disposizioni possano discostarsi dal diritto primario dell'Unione. Al contrario, l'Unione può concludere un accordo internazionale come il previsto accordo di adesione soltanto se ed in quanto quest'ultimo sia conforme ai Trattati. Ove così non fosse, si rende necessaria a livello dell'Unione, prima della conclusione dell'accordo internazionale, un'espressa modifica dei Trattati (26). La violazione tacita del diritto primario dell'Unione («*treaty override*») non è in alcun modo consentita alle istituzioni di quest'ultima (27), neanche nel caso in cui gli Stati membri dovessero offrire un incoraggiamento in tal senso nell'ambito dei negoziati e della ratifica dell'accordo internazionale.
37. Ciò premesso, nel presente procedimento di parere occorre esaminare se il previsto accordo di adesione comporti, in violazione del Trattato UE o del Trattato FUE, una riduzione delle competenze dell'Unione (in proposito, v. infra, sezione 1) oppure un ampliamento di tali competenze (in proposito, v. infra, sezione 2); occorre inoltre stabilire se gli obblighi che l'Unione si assumerebbe in virtù della conclusione dell'accordo di adesione potrebbero rendere necessario il riconoscimento a suo favore di nuove competenze (in proposito, v. infra, sezione 3).
1. Assenza di riduzione delle competenze dell'Unione per effetto dell'adesione
38. In primo luogo occorre garantire, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, seconda frase, TUE, che le competenze dell'Unione non subiscano una riduzione per effetto della sua adesione alla CEDU. Ciò viene sottolineato anche all'articolo 2, prima frase, del Protocollo n. 8, ai sensi del quale nell'accordo di adesione occorre garantire che l'adesione alla CEDU «non incida» sulle competenze dell'Unione.
39. Dal Progetto di accordo e dai documenti di accompagnamento presentati alla Corte nell'ambito del presente procedimento di parere non è possibile desumere elementi che possano far presagire una riduzione delle competenze dell'Unione nel contesto della sua adesione alla CEDU. Anche dalle osservazioni delle parti intervenute nel procedimento non emergevano elementi in tal senso.
40. Indubbiamente, il vincolo giuridico internazionale nei confronti della CEDU imporrà all'Unione alcune limitazioni nell'esercizio delle sue competenze attuali. Infatti, una volta realizzata l'adesione, la CEDU produce, in quanto trattato internazionale concluso dall'Unione, effetti vincolanti per le istituzioni di quest'ultima (articolo 216, paragrafo 2, TFUE).
41. Siffatte limitazioni nell'esercizio delle competenze sono però inerenti alla natura di qualsiasi normativa nella quale siano sanciti diritti fondamentali. Infatti, la funzione prima dei diritti fondamentali è di erigere dei limiti all'azione degli organi statali e internazionali a tutela degli amministrati. Il mandato ad aderire alla CEDU, contenuto all'articolo 6, paragrafo 2, prima frase, TUE, verrebbe svuotato del suo significato nel caso in cui l'Unione non fosse legittimata ad accettare le restrizioni all'esercizio delle sue competenze derivanti da detta convenzione.

42. Comunque, già adesso – ossia prima della sua adesione ufficiale – l’Unione applica i criteri derivanti dalla CEDU riguardo alla tutela dei diritti fondamentali, cosicché le restrizioni che in futuro potranno derivare dalla partecipazione alla CEDU per l’esercizio delle competenze delle istituzioni dell’Unione sono, da un punto di vista puramente sostanziale, in vigore già da tempo (v., in particolare, articolo 6, paragrafo 3, TUE e articolo 52, paragrafo 3, prima frase, della Carta dei diritti fondamentali) (28).
43. Pertanto, nel complesso, dalla prevista adesione dell’Unione alla CEDU non deve temersi alcuna riduzione delle sue competenze ai sensi dell’articolo 6, paragrafo 2, seconda frase, TUE e dell’articolo 2, prima frase, del Protocollo n. 8.
2. Assenza di ampliamento delle competenze dell’Unione per effetto dell’adesione
44. Va altresì discusso se la prevista adesione alla CEDU possa come tale determinare un ampliamento sotto qualunque forma delle attuali competenze dell’Unione. Anche tale ipotesi ricadrebbe sotto il divieto di cui all’articolo 6, paragrafo 2, seconda frase, TUE.
45. In ultima analisi, il divieto di un ampliamento delle competenze dell’Unione, quale enunciato all’articolo 6, paragrafo 2, seconda frase, TUE, è inteso a preservare il principio di attribuzione. Com’è noto, tale principio stabilisce che l’Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono state attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti (articolo 5, paragrafi 1, prima frase, e 2, prima frase, TUE), e che tutte le competenze non attribuite all’Unione nei Trattati appartengono agli Stati membri (articoli 4, paragrafo 1, TUE e 5, paragrafo 2, seconda frase, TUE).
46. Già in occasione del suo primo parere in merito all’adesione alla CEDU, la Corte ha statuito che nessuna disposizione del Trattato CE allora vigente attribuiva alle istituzioni comunitarie, in termini generali, il potere di dettare norme in materia di diritti dell’uomo o di concludere convenzioni internazionali in tale settore (29). Neppure le successive modifiche del diritto primario dell’Unione fino al Trattato di Lisbona hanno mutato tale situazione. L’Unione continua a non disporre di una competenza generale nel settore dei diritti fondamentali e dei diritti dell’uomo. Conformemente a ciò, essa non può acquisire tale competenza neppure per effetto della sua adesione alla CEDU (30).
47. Tuttavia, eventuali timori che attraverso la prevista adesione alla CEDU si possa pervenire ad un siffatto ampliamento di competenze dell’Unione, sono infondati. Infatti, numerosi elementi contenuti nel Progetto di accordo e nei documenti di accompagnamento a questo allegati suggeriscono che i redattori di tali testi erano impegnati proprio a fugare in partenza tali perplessità.
48. In particolare, tanto all’articolo 1, paragrafo 3, seconda frase, quanto all’articolo 1, paragrafo 4, del Progetto di accordo viene garantito che, in caso di adesione dell’Unione alla CEDU, rimarrà immutata la divisione di competenze e responsabilità tra l’Unione e i suoi Stati membri fissata dal diritto primario dell’Unione.
49. Da un lato, l’articolo 1, paragrafo 3, seconda frase, del Progetto di accordo evidenzia che nessuna disposizione della CEDU o dei suoi protocolli impone all’Unione europea l’obbligo di compiere un atto o di adottare una misura per i quali essa non sia competente ai sensi del diritto dell’Unione. Tale norma garantisce che l’Unione non sarà costretta, a motivo della sua partecipazione alla CEDU, ad intraprendere alcuna azione che essa non sia legittimata a compiere in base al diritto dell’Unione.
50. Dall’altro lato, dall’articolo 1, paragrafo 4, del Progetto di accordo deriva che all’Unione non possono essere imputati atti, misure od omissioni posti in essere dai suoi Stati membri, e ciò anche quando questi ultimi stiano attuando il diritto dell’Unione.
51. Talvolta viene sollevata la questione se la partecipazione dell’Unione agli organi di controllo della CEDU, prevista dal Progetto di accordo, potrebbe determinare un ampliamento delle competenze dell’Unione stessa. Tale possibilità però non sussiste. La partecipazione dell’Unione agli organi di controllo della CEDU non porta al risultato che essa in qualche modo debba agire al di fuori delle competenze conferitele dal Trattato UE e dal Trattato FUE. Al contrario, il suo coinvolgimento negli organi di Strasburgo – realizzato mediante la partecipazione a determinate deliberazioni dell’Assemblea parlamentare e del Comitato dei Ministri, oppure attraverso la nomina di candidati alla carica di giudice presso la Corte EDU – viene addirittura espressamente assunto quale presupposto nel diritto primario dell’Unione [in proposito, v. articolo 1, lettera a), del Protocollo n. 8].
52. Per quanto riguarda in special modo la vigilanza sull’esecuzione delle sentenze definitive della Corte EDU (articolo 46, paragrafi da 2 a 5, della CEDU) e delle composizioni amichevoli (articolo 39, paragrafo 4, della CEDU) da parte del Comitato dei Ministri, la

cooperazione dell'Unione in tale organo non può essere limitata ai soli casi riguardanti l'Unione stessa oppure gli Stati membri di quest'ultima allorché danno attuazione al diritto dell'Unione. Vero è piuttosto che lo scopo di un controllo esterno, quale quello istituito dalla CEDU, è proprio quello che ogni Parte contraente di tale convenzione si occupi della vigilanza sui casi che ricadono nella sfera di responsabilità di una o più altre Parti contraenti. Una cooperazione esaustiva dell'Unione a tale sistema di sorveglianza reciproca corrisponde allo spirito del controllo esterno, quale sotteso alla CEDU, e rientra dunque direttamente nel mandato ad aderire a tale convenzione previsto dall'articolo 6, paragrafo 2, prima frase, TUE.

53. Per concludere, occorre notare che il previsto accordo di adesione non precorre neppure la questione se e in quali circostanze l'Unione abbia competenza ad aderire ad altri accordi internazionali intesi alla tutela dei diritti fondamentali e dei diritti dell'uomo, compresi protocolli attuali o futuri annessi alla CEDU. Infatti, in virtù della prevista modifica dell'articolo 59, paragrafo 2, della CEDU (31), il Progetto di accordo stabilisce che l'Unione potrà aderire ai protocolli della CEDU diversi dal Protocollo addizionale e dal Protocollo n. 6 – ai quali invece l'Unione è destinata ad aderire sin da ora – unicamente dal punto di vista del Consiglio d'Europa, e cioè con gli strumenti del diritto internazionale. Per realizzare questa adesione saranno però necessari specifici atti di adesione (32), per la cui ratifica troverà a sua volta applicazione a livello interno all'Unione la procedura prevista dall'articolo 218, paragrafo 8, secondo comma, seconda frase, TFUE.
54. Senza dubbio ci si potrebbe chiedere se l'Unione non acquisirà, sulla base della cosiddetta «dottrina AETS» (33), una competenza esclusiva a concludere ulteriori accordi internazionali nel settore dei diritti fondamentali e dei diritti dell'uomo, una volta che essa avrà aderito alla CEDU. In ogni caso, per effetto dell'adesione, la CEDU diventerà parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione (34). Sarebbe dunque possibile in teoria sostenere che l'Unione, in virtù della sua adesione alla CEDU, acquisirà una nuova competenza esterna esclusiva ai sensi dell'ultima fattispecie contemplata dall'articolo 216, paragrafo 1, TFUE, letto in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 2, TFUE – competenza esterna che consentirà solo ad essa la conclusione di futuri accordi internazionali qualora questi possano incidere sulle norme della CEDU o alterare la portata delle stesse in quanto parte delle «norme comuni» vigenti sul piano interno all'Unione. A mio parere però, un simile «effetto AETS» viene precluso dall'articolo 6, paragrafo 2, seconda frase, TUE considerato quale *lex specialis*, a norma del quale l'adesione alla CEDU non modifica le competenze dell'Unione definite nei Trattati – ossia le competenze *esistenti prima* dell'adesione.
55. Nel complesso, viste tali circostanze, non si può sostenere che la prevista adesione alla CEDU comporterebbe un qualsivoglia ampliamento delle competenze dell'Unione.
3. Non necessarietà del riconoscimento di nuove competenze all'Unione in conseguenza dell'adesione
56. Occorre da ultimo chiarire se l'adesione alla CEDU imponga il trasferimento all'Unione, da parte dei suoi Stati membri, di ulteriori competenze.
57. Sicuramente, allo stato attuale, tale quesito non può ricevere una risposta definitiva valida una volta per tutte. Infatti, non si può escludere che una disposizione della CEDU venga in futuro interpretata dalla Corte EDU in modo tale per cui possa derivarne la necessità di una modifica del diritto primario dell'Unione.
58. Invero, tale scenario dovrebbe essere poco probabile, dal momento che, da un lato, l'Unione già adesso si ispira ai criteri derivanti dalla CEDU in ordine alla tutela dei diritti fondamentali (v., in particolare, articolo 6, paragrafo 3, TUE e articolo 52, paragrafo 3, prima frase, della Carta dei diritti fondamentali) e che, dall'altro lato, l'articolo 1, paragrafo 3, seconda frase, del Progetto di accordo specifica che la CEDU non impone all'Unione alcun obbligo per il cui adempimento essa non sia competente in forza del diritto dell'Unione.
59. Nondimeno, nel presente procedimento di parere è compito di questa Corte garantire che l'Unione, attraverso la sua prevista adesione alla CEDU, non si assuma scientemente obblighi giuridici internazionali che essa già adesso, in virtù della sua attuale struttura istituzionale, chiaramente non è in grado di adempiere.
60. In tale contesto, tre sono gli aspetti della prevista adesione dell'Unione alla CEDU che meritano un'analisi più approfondita: in primo luogo, la procedura di previo coinvolgimento [v. infra, sezione a)]; in secondo luogo, l'obbligo di esecuzione delle

sentenze della Corte EDU che constatano una violazione della CEDU [v. infra, sezione b)]; in terzo luogo, la problematica della tutela giurisdizionale nella PESC [v. infra, sezione c)].

a) La procedura di previo coinvolgimento

61. Nell'articolo 3, paragrafo 6, del Progetto di accordo è prevista la procedura di previo coinvolgimento. In base a tale procedura, nell'ambito di un procedimento pendente dinanzi alla Corte EDU quest'ultima concede alla Corte di giustizia, in presenza di determinati presupposti, la possibilità di pronunciarsi preventivamente sulla compatibilità di una disposizione del diritto dell'Unione con la CEDU.
62. A livello interno all'Unione, ciò significa che quest'ultima deve disporre delle competenze necessarie per dar corso ad una siffatta procedura di previo coinvolgimento. L'Unione sarebbe impossibilitata a concludere l'accordo di adesione qualora constasse che al suo interno mancano i presupposti giuridici per instaurare una procedura di previo coinvolgimento.
63. In effetti, nella discussione pubblica in merito all'adesione dell'Unione alla CEDU è stato occasionalmente messo in dubbio che la procedura di previo coinvolgimento sia realizzabile senza una previa modifica dei Trattati istitutivi dell'Unione europea. Nel presente procedimento di parere, segnatamente la Polonia ha sostenuto la tesi secondo cui, allo stato attuale, la creazione di una procedura di previo coinvolgimento non sarebbe compatibile con i Trattati.
64. Vero è che la procedura di previo coinvolgimento non rientra tra i procedimenti giurisdizionali espressamente previsti dal Trattato UE e dal Trattato FUE, la cui attuazione è affidata all'istituzione Corte di giustizia dell'Unione europea (articolo 19, paragrafo 1, prima frase, TUE). Tale circostanza di per sé sola non consente però di concludere che il diritto primario, al suo stato attuale, osti all'introduzione di una procedura di previo coinvolgimento.
65. Infatti, la Corte di giustizia ha riconosciuto che, attraverso un accordo internazionale concluso con Stati terzi, possono addirittura esserle conferite nuove competenze, a condizione che tale attribuzione non alteri la funzione propria della Corte, quale concepita nei Trattati UE e FUE (35).
66. Riguardo al previo coinvolgimento previsto dall'articolo 3, paragrafo 6, del Progetto di accordo, sorge già il dubbio se si tratti davvero di una *nuova competenza* della Corte di giustizia. Infatti, si può senz'altro sostenere che il previo coinvolgimento della Corte di giustizia durante un procedimento in corso dinanzi alla Corte EDU costituisca unicamente una nuova modalità di esercizio delle competenze giurisdizionali già esistenti del giudice dell'Unione, ai sensi dell'articolo 19, paragrafi 1, seconda frase, e 3, TUE.
67. Tuttavia, quand'anche si volesse affermare che, mediante la procedura di previo coinvolgimento, viene creata una nuova competenza in capo a questa Corte, non si tratta comunque di una competenza che *alteri l'essenza* della funzione riconosciuta dai Trattati alla Corte. Proprio all'opposto, la procedura di previo coinvolgimento contribuisce a far sì che la Corte di giustizia possa meglio adempiere ai compiti da sempre conferitile, e che inoltre permanga il monopolio ad essa spettante – quantomeno nel settore delle politiche trasferite a livello comunitario – riguardo al controllo della legittimità degli atti delle istituzioni, degli organi e degli altri organismi dell'Unione (36).
68. In sostanza, la funzione della Corte di giustizia consiste nell'assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati (articolo 19, paragrafo 1, seconda frase, TUE). A tal fine, è suo compito, in particolare, interpretare il diritto dell'Unione [articolo 267, primo comma, lettere a) e b), TFUE], nonché verificare la legittimità degli atti delle istituzioni, degli organi e degli altri organismi dell'Unione [articoli 263, primo comma, TFUE e 267, primo comma, lettera b), TFUE].
69. La medesima funzione – cioè l'interpretazione del diritto dell'Unione nonché la verifica della legittimità degli atti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione – risulta in sostanza assegnata alla Corte anche nella procedura di previo coinvolgimento ex articolo 3, paragrafo 6, del Progetto di accordo.
70. Sicuramente, il quadro procedurale in cui la Corte di giustizia assolverà tale funzione in caso di suo previo coinvolgimento potrà essere diverso da quello dell'azione di annullamento o della procedura di rinvio pregiudiziale (articoli 263 TFUE e 267 TFUE). In particolare, potranno esservi differenze sotto il profilo della legittimazione ad agire, dello

svolgimento del procedimento, di eventuali termini da rispettare e degli effetti della decisione della Corte.

71. Simili differenze di per sé sole non modificano l'essenza delle competenze della Corte di giustizia nonché delle altre istituzioni dell'Unione eventualmente coinvolte nella procedura di previo coinvolgimento; e comunque in nessun caso l'essenza suddetta viene pregiudicata in misura tale da giustificare una dichiarazione di incompatibilità del Progetto di accordo con i Trattati (37).
 72. Piuttosto, come sottolineato dalla stessa Corte di giustizia, una procedura di previo coinvolgimento costituisce un presupposto imprescindibile per un'adesione dell'Unione alla CEDU (38). L'istituzione di un procedimento siffatto serve alla preservazione delle caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione, nonché delle attribuzioni della Corte di giustizia (articoli 1 e 2, prima frase, del Protocollo n. 8) (39).
 73. Pertanto, un siffatto procedimento costituisce una parte indispensabile delle misure necessarie ai fini di tale adesione, misure che, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, prima frase, TUE e del Protocollo n. 8, l'Unione è non soltanto legittimata, ma anche obbligata ad attuare. Oltre a ciò, all'articolo 1, lettera a), del Protocollo n. 8 si parte espressamente dal presupposto che verranno stabilite siffatte «modalità specifiche dell'eventuale partecipazione dell'Unione agli organi di controllo» della CEDU.
 74. In merito alla concreta articolazione della procedura di previo coinvolgimento sul piano interno all'Unione, sarà necessaria un'integrazione dello Statuto della Corte di giustizia, la quale però non avrà carattere di «modifica costituzionale» e pertanto potrà essere attuata mediante il procedimento legislativo ordinario (articolo 281, secondo comma, TFUE), senza che si renda necessario un formale procedimento di modifica dei Trattati (articolo 48 TUE) (40).
 75. Per contro, a mio avviso, non sarebbe sufficiente un semplice recepimento delle corrispondenti norme procedurali nella decisione del Consiglio relativa all'autorizzazione a concludere il previsto accordo di adesione, in quanto in tal modo verrebbe eluso il procedimento legislativo ordinario previsto dall'articolo 281, secondo comma, TFUE, e per di più verrebbero attribuiti alle norme procedurali da adottare un'efficacia ed un rango non identici a quelli delle norme dello Statuto.
 76. Soltanto quando nello Statuto della Corte verranno inserite le disposizioni necessarie – segnatamente quelle relative alla legittimazione ad agire, allo svolgimento del procedimento e agli effetti della decisione della Corte –, il procedimento di previo coinvolgimento diventerà pienamente operativo e potrà essere annoverato, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 3, lettera c), TUE, in combinato disposto con l'articolo 281, primo comma, TFUE e l'articolo 51 TUE, tra i «casi previsti dai Trattati» su cui la Corte è chiamata a pronunciarsi.
- b) L'obbligo di esecuzione delle sentenze della Corte EDU
77. Anche l'obbligo, sancito all'articolo 46, paragrafo 1, della CEDU, di eseguire le sentenze della Corte EDU nelle quali venga constatata una violazione di detta convenzione da parte di istituzioni, organi od organismi dell'Unione non richiede alcun trasferimento di nuove competenze a quest'ultima.
 78. Simili sentenze della Corte EDU hanno natura dichiarativa, e la CEDU non impone alle sue Parti contraenti un modo preciso in cui esse devono dare esecuzione a sentenze adottate nei loro confronti, bensì lascia loro a tal fine un certo margine di discrezionalità (41).
 79. Sul piano interno all'Unione, una violazione della CEDU accertata dalla Corte EDU dovrà di norma essere eliminata annullando o modificando l'atto giuridico controverso di un'istituzione dell'Unione. Indubbiamente l'Unione dispone dei poteri necessari per adottare un siffatto *actus contrarius*; sono gli stessi che sono serviti quale fondamento per l'emanazione dell'atto giuridico di cui sopra. A ciò si aggiunge il potere dei giudici dell'Unione di dichiarare nulli o invalidi gli atti giuridici dell'Unione medesima in presenza dei presupposti stabiliti dai Trattati (articoli 263 TFUE e 267 TFUE).
 80. È possibile inoltre che una sentenza della Corte EDU imponga per la prima volta l'adozione di un atto giuridico dell'Unione ovvero costituisca il presupposto per il riconoscimento di un risarcimento danni. Anche tale obbligo potrà essere adempiuto senza problemi dalle istituzioni dell'Unione nell'ambito dei poteri ad esse conferiti dai Trattati, tanto più che l'articolo 1, paragrafo 3, seconda frase, del Progetto di accordo chiarisce che la CEDU non impone all'Unione alcun obbligo di compiere atti per i quali essa non sia competente in forza dei Trattati.

81. Nella misura in cui una violazione della CEDU accertata dalla Corte EDU dovesse derivare da una decisione definitiva di un giudice dell'Unione, potrebbe in certi casi divenire indispensabile la riapertura del relativo procedimento giurisdizionale. L'integrazione dell'articolo 44 dello Statuto della Corte a tal fine necessaria (42) può essere effettuata ai sensi dell'articolo 281, secondo comma, TFUE, senza che si debba temere uno snaturamento delle funzioni dei giudici dell'Unione. Sul punto vale in termini corrispondenti quanto detto sopra in merito alla procedura di previo coinvolgimento (43).
- c) La tutela giurisdizionale nella PESC
82. Molto più dibattuta dei due aspetti trattati sopra è la questione se le attuali competenze dell'Unione – o, più precisamente, le competenze dell'istituzione Corte di giustizia dell'Unione europea (articolo 19, paragrafo 1, prima frase, TUE) – siano sufficienti per garantire nella Politica estera e di sicurezza comune un livello di tutela giurisdizionale che soddisfi le esigenze risultanti dagli articoli 6 e 13 della CEDU (44).
83. Infatti, da un lato, l'adesione alla CEDU avrà indubbiamente come conseguenza che l'Unione dovrà rispettare in tutti i suoi settori di attività, compresa la PESC, le garanzie inerenti ai diritti fondamentali che risultano da detta convenzione, e dunque anche l'obbligo di una tutela giurisdizionale effettiva ai sensi degli articoli 6 e 13 della CEDU (45). A tali obblighi l'Unione non potrebbe sottrarsi neanche mediante una riserva di diritto internazionale all'atto della sottoscrizione dell'accordo di adesione ovvero all'atto del deposito del proprio strumento di ratifica, in quanto, ai sensi dell'articolo 57, paragrafo 1, seconda frase, della CEDU, le «riserve di carattere generale» sono inammissibili (46) e per giunta l'articolo 11 del Progetto di accordo non consente di formulare alcuna riserva rispetto all'accordo di adesione.
84. Dall'altro lato, però, a livello interno all'Unione vige il principio secondo cui la Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente né in ordine alle disposizioni di diritto primario relative alla PESC, né per gli atti giuridici emanati sulla base di tali disposizioni (articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, sesta frase, TUE e articolo 275, primo comma, TFUE). Soltanto in via assolutamente eccezionale sussiste nell'ambito della PESC, ai sensi dell'articolo 275, secondo comma, TFUE, una competenza dei giudici dell'Unione; essa comprende, da un lato, il controllo del rispetto della cosiddetta clausola di non incidenza (articolo 40 TUE) e, dall'altro, i ricorsi di annullamento proposti dai singoli (articolo 263, quarto comma, TFUE) contro misure restrittive adottate dal Consiglio nell'ambito della PESC.
85. È possibile considerare che la tutela giurisdizionale garantita nell'ambito della PESC dall'ordinamento giuridico dell'Unione costituisca, alla luce della menzionata limitazione delle competenze giurisdizionali dei giudici dell'Unione, una tutela giurisdizionale effettiva ai sensi degli articoli 6 e 13 della CEDU? Oppure l'Unione, attraverso la sua adesione alla CEDU quale prevista dal Progetto di accordo, assumerebbe, riguardo alla tutela giurisdizionale nell'ambito della PESC, obblighi di diritto internazionale per il cui adempimento le sue istituzioni – e segnatamente la Corte di giustizia dell'Unione europea – difettano dei necessari poteri? Qualora la Corte di giustizia dovesse constatare la sussistenza di quest'ultima ipotesi, non soltanto l'Unione si vedrebbe preclusa l'adesione alla CEDU, ma emergerebbe anche a livello interno all'Unione una lacuna nel sistema di tutela giurisdizionale, che già oggi sarebbe estremamente problematica, non da ultimo in rapporto all'obbligo di omogeneità enunciato dall'articolo 52, paragrafo 3, prima frase, della Carta dei diritti fondamentali.
86. La Commissione (47) propone di dissipare eventuali perplessità riguardo all'effettività della tutela giurisdizionale dei singoli nell'ambito della PESC ricorrendo ad un'interpretazione particolarmente estesa della seconda fattispecie prevista dall'articolo 275, secondo comma, TFUE. Essa vorrebbe che tale norma fosse interpretata nel senso che la Corte di giustizia dell'Unione europea non soltanto è competente per i ricorsi di annullamento proposti dai singoli contro misure restrittive, ma può pronunciarsi anche sulle azioni di risarcimento e sulle domande di pronuncia pregiudiziale dei giudici nazionali nel settore della PESC. Inoltre, la Commissione si dichiara favorevole a che le possibilità di tutela giurisdizionale dei singoli nell'ambito della PESC vengano intese in modo tale da farvi ricadere non soltanto gli atti contemplati dall'articolo 263, primo comma, TFUE, i quali producono effetti giuridici vincolanti, ma anche le mere attività materiali, ossia gli atti improduttivi di effetti giuridici.

87. All'udienza, la Commissione ha aggiunto che il controllo del rispetto dell'articolo 40 TUE, costituente la prima fattispecie contemplata dall'articolo 275, secondo comma, TFUE, consente ai giudici dell'Unione di fornire un'adequata tutela giurisdizionale nell'ambito della PESC.
88. Similmente a numerose parti intervenute nel procedimento (48), nutro forti dubbi quanto al fatto che la lettura della Commissione riguardo alle due fattispecie contemplate dall'articolo 275, secondo comma, TFUE rappresenti una via giuridicamente percorribile per garantire al singolo nell'ambito della PESC una tutela giurisdizionale effettiva ai sensi degli articoli 6 e 13 della CEDU.
89. Da un lato, con la sua interpretazione la Commissione travisa il rapporto regola/eccezione sotteso all'articolo 275 TFUE; essa rovescia nel suo contrario il principio di incompetenza dei giudici dell'Unione nell'ambito della PESC, quale enunciato all'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, sesta frase, TUE e all'articolo 275, primo comma, TFUE. Dall'altro lato, assumendo la competenza della Corte di giustizia riguardo alle procedure di rinvio pregiudiziale ed ai ricorsi per risarcimento nell'ambito della PESC, essa disconosce il chiaro tenore letterale della seconda fattispecie enunciata all'articolo 275, secondo comma, TFUE, dove si parla soltanto di una competenza a conoscere dei ricorsi di annullamento proposti dai singoli ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE avverso misure restrittive, ma non di altre materie contenziose o di altri tipi di ricorso, e ancor meno di rinvii pregiudiziali ad opera dei giudici nazionali ai sensi dell'articolo 267 TFUE.
90. La non divisibilità della tesi della Commissione viene confermata se, nella riflessione in corso, si passa a considerare la genesi storica dell'articolo 275 TFUE (49). Questa norma doveva originariamente trovare posto quale articolo III- 376 nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. La sua formulazione risale in sostanza ai lavori della Convenzione europea, i quali a loro volta hanno trovato espressione all'articolo III- 282 del progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (50). Come dimostrano i lavori preparatori della Convenzione europea, a suo tempo si era senz'altro discusso in merito ad una più generosa distribuzione delle competenze a favore dei giudici dell'Unione nell'ambito della PESC, ma le proposte fatte in tal senso si dimostrarono incapaci di raccogliere un consenso (51). Alla fine la Convenzione e, sulla sua scia, entrambe le conferenze dei governi in merito al Trattato costituzionale e al Trattato di Lisbona tennero ferma come modello una struttura della PESC ampiamente intergovernativa, nella quale i giudici dell'Unione dovevano ricevere soltanto competenze rigorosamente delimitate.
91. Inoltre, un'interpretazione dell'articolo 275 TFUE quale quella prospettata dalla Commissione si risolverebbe in un ampliamento delle competenze dell'Unione non compatibile con l'articolo 6, paragrafi 1, secondo comma, e 2, seconda frase, TUE, ossia, più precisamente, in un ampliamento delle competenze giurisdizionali dell'istituzione dell'Unione Corte di giustizia dell'Unione europea (52).
92. Neppure dalla giurisprudenza «Les Verts», «Kadi», «Gestoras Pro Amnistía» e «Segi» (53) richiamata dalla Commissione si desumono elementi che potrebbero sostenere la tesi avanzata da quest'ultima. Vero è che in queste cause la Corte ha sottolineato che l'Unione è una comunità di diritto (in termini attuali: un'unione di diritto). Prendendo le mosse da questa constatazione fondamentale, la Corte ha ricordato che né gli Stati membri né le istituzioni dell'Unione sono sottratti alla verifica della conformità dei loro atti ai Trattati in quanto carta costituzionale dell'Unione (54). Tuttavia, da tale constatazione fondamentale la Corte non ha assolutamente tratto la conclusione secondo cui andrebbero riconosciuti per così dire *praeter legem* nuovi rimedi giuridici o nuovi tipi di procedimento dinanzi ai giudici dell'Unione, non previsti dal diritto primario.
93. Effettivamente, nelle sentenze sopra citate la Corte si è pronunciata a favore di un'interpretazione del diritto primario mediante la quale fosse possibile garantire al meglio l'effetto utile dei procedimenti espressamente previsti dai Trattati. Ad esempio, nella sentenza «Les Verts», la Corte ha riconosciuto che l'azione di annullamento ex articolo 173 del Trattato CEE era proponibile anche contro atti del Parlamento destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi (55). Similmente, nelle sentenze «Gestoras Pro Amnistía» e «Segi», la Corte ha interpretato l'ambito di applicazione della procedura di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 1, UE (56) relativamente al «terzo pilastro» di quel tempo nel senso che quel procedimento poteva

trovare applicazione a tutte le misure adottate dal Consiglio che fossero destinate a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi.

94. Ai fini della problematica qui in discussione mi sembra però più interessante il fatto che la Corte, nelle sentenze «Gestoras Pro Amnistía» e «Segi», si sia espressamente rifiutata di riconoscere, nell'ambito del cosiddetto «terzo pilastro» di allora, tipi di ricorso che non erano esplicitamente previsti dal Trattato UE nella versione di cui al Trattato di Amsterdam. In particolare, in quell'occasione essa ha negato l'ammissibilità in quell'ambito di ricorsi per risarcimento danni (57). Tale conclusione può senz'altro essere trasposta anche alla questione, che qui ci interessa, della tutela giuridica nell'ambito dell'ex «secondo pilastro», vale a dire della PESC, dove tradizionalmente le competenze dei giudici dell'Unione sono ancor meno estese (58).
95. Alla luce di tali circostanze, la lettura dell'articolo 275 TFUE proposta dalla Commissione non convince. Peraltro, anche prescindendo totalmente dalla scarsa pertinenza degli argomenti della Commissione, l'interpretazione particolarmente estesa da essa proposta riguardo alle competenze dei giudici dell'Unione non è affatto necessaria per garantire una tutela giurisdizionale effettiva ai singoli nell'ambito della PESC. Infatti, la constatazione – assolutamente esatta – secondo cui né gli Stati membri né le istituzioni dell'Unione sfuggono ad una verifica della conformità dei loro atti ai Trattati, considerati quali carta costituzionale dell'Unione, non deve necessariamente portare ogni volta a ritenere esistente una competenza dei giudici dell'Unione.
96. Infatti, come evidenziato dall'articolo 19, paragrafo 1, TUE, il sistema di tutela giurisdizionale dei Trattati si regge su due pilastri, uno dei quali poggia sui giudici dell'Unione e l'altro sui giudici nazionali (59). Pertanto, nel caso in cui – come di regola nella PESC – non sussista alcuna possibilità di ricorso diretto dinanzi ai giudici dell'Unione, sono e restano competenti i giudici nazionali. Ciò discende in definitiva dal principio di attribuzione, in base al quale qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri (articolo 4, paragrafo 1, TUE, in combinato disposto con l'articolo 5, paragrafi 1, prima frase, e 2, TUE) (60).
97. Oltre a ciò, gli Stati membri sono espressamente obbligati, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, a istituire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare nella PESC – un settore disciplinato dal diritto dell'Unione – una tutela giurisdizionale effettiva (61).
98. Spesso la PESC necessita di attuazione da parte di autorità degli Stati membri (articoli 26, paragrafo 3, TUE, 42, paragrafo 3, TUE e 44, paragrafo 1, TUE). In tal caso, il singolo si trova comunque a dover percorrere la strada che porta ai giudici nazionali, qualora egli desideri sottoporre a controllo giurisdizionale atti, misure od omissioni nell'ambito della PESC che in qualche modo producono effetti nei suoi confronti (62).
99. Tuttavia, anche nel caso in cui la PESC venga attuata da istituzioni, organi od altri organismi dell'Unione con modalità che toccano in modo diretto e individuale il singolo, quest'ultimo non si vede preclusa la strada verso i giudici nazionali qualora egli non possa eccezionalmente ricevere una tutela giurisdizionale direttamente dinanzi ai giudici dell'Unione ai sensi della seconda fattispecie di cui all'articolo 275, secondo comma, TFUE. Infatti, ai sensi dell'articolo 274 TFUE, fatte salve le competenze attribuite dai Trattati alla Corte di giustizia dell'Unione europea, persino le controversie nelle quali l'Unione sia parte non sono, per tale motivo, sottratte alla competenza delle giurisdizioni nazionali. In considerazione della disciplina dettata dall'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, sesta frase, TUE e dall'articolo 275, primo comma, TFUE, ciò potrebbe costituire la regola nell'ambito della PESC.
100. Qualora i giudici nazionali vengano investiti di siffatte controversie nell'ambito della PESC, essi sono obbligati ad applicare il diritto dell'Unione. In tale contesto essi sono tenuti eventualmente a verificare gli atti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione posti in essere nell'ambito della PESC sotto il profilo della loro compatibilità con il diritto dell'Unione di rango superiore e a disapplicarli nel caso concreto ove ne accertino l'incompatibilità (63). Infatti, diversamente da quanto avviene nell'ambito delle politiche divenute di competenza dell'Unione, i Trattati – come si è già indicato (64) – non prevedono nel settore della PESC, a norma dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, sesta frase, TUE e dell'articolo 275, primo comma, TFUE, alcuna competenza della Corte a pronunciarsi in via pregiudiziale. Di conseguenza, la Corte non può far valere nell'ambito della PESC il proprio monopolio, altrimenti riconosciutole, relativo al controllo

della legittimità delle attività delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione. Conformemente a ciò, la sua costante giurisprudenza, risalente alla sentenza Foto- Frost (65), non può a mio avviso essere trasposta alla PESC. Diversamente dai settori del diritto dell'Unione strutturati a livello sovranazionale, nella PESC non vige un principio generale secondo cui gli atti delle istituzioni dell'Unione possono essere verificati nella loro legittimità soltanto da giudici dell'Unione stessa.

101. Indubbiamente, la mancanza in capo alla Corte di una competenza a pronunciarsi in via pregiudiziale e di un potere di disapplicazione esclusivo à la Foto- Frost nelle questioni rientranti nella PESC è fonte di grande rammarico dal punto di vista dell'integrazione politica, perché in tal modo non può essere garantita un'interpretazione e un'applicazione unitarie del diritto dell'Unione nell'ambito della PESC stessa. Tuttavia, ciò è la logica conseguenza della decisione del legislatore dei Trattati di continuare a strutturare la PESC a livello sostanzialmente intergovernativo e di limitare l'elemento sovranazionale, inerente a qualsiasi competenza di questa Corte, a casi eccezionali rigorosamente limitati, elencati in maniera tassativa all'articolo 275, secondo comma, TFUE.
102. Una tutela effettiva per il singolo, quale richiesta dagli articoli 6 e 13 della CEDU, può essere garantita anche in assenza di una competenza a pronunciarsi in via pregiudiziale e di un potere di disapplicazione esclusivo in capo alla Corte.
103. Di conseguenza, occorre in definitiva concludere, in riferimento alla PESC, che la prevista adesione dell'Unione alla CEDU può essere attuata senza la creazione di nuove competenze in capo alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in quanto nelle questioni attinenti alla PESC viene garantita al singolo una tutela giurisdizionale effettiva ad opera, in parte, dei giudici dell'Unione (articolo 275, secondo comma, TFUE) e, in parte, dei giudici nazionali (articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e articolo 274 TFUE).

4. Conclusione parziale

104. Alla luce delle considerazioni sopra esposte, non occorre dunque temere che il Progetto di accordo possa modificare le competenze dell'Unione stabilite nei Trattati. Inoltre, per l'applicazione del previsto accordo di adesione a livello interno all'Unione non sarà necessario alcun trasferimento di nuovi poteri a quest'ultima.

B – *La preservazione delle attribuzioni delle istituzioni dell'Unione*

105. Dagli articoli 2, prima frase, e 3 del Protocollo n. 8 discende inoltre che l'adesione alla CEDU non deve incidere sulle attribuzioni delle istituzioni dell'Unione. Tale condizione deve essere esaminata anzitutto in riferimento alle competenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (articolo 19, paragrafo 1, prima frase, TUE) (v. infra, sezione 1). Per completezza, subito dopo prenderò in esame le attribuzioni delle altre istituzioni dell'Unione (v. infra, sezione 2), tenendo presente che particolare attenzione merita il sistema previsto dal diritto dell'Unione per l'infrazione di sanzioni pecuniarie nel settore del diritto della concorrenza [v. infra, sezione 2, lettera b)].

1. Le attribuzioni della Corte di giustizia dell'Unione europea

106. Il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea, cui spetta garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati (articolo 19, paragrafo 1, TUE), è di fondamentale importanza per l'ordinamento giuridico da questi istituito (66). Riguardo alla prevista adesione dell'Unione alla CEDU, due sono in particolare gli aspetti che meritano di essere discussi: da un lato, il potere esclusivo di composizione delle controversie spettante ai giudici dell'Unione [in proposito, v. infra, sezione a)] e, dall'altro, le attribuzioni di questi ultimi in riferimento all'interpretazione del diritto dell'Unione e al controllo della legittimità degli atti giuridici dell'Unione [in proposito, v. infra, sezione b)]. In aggiunta, occorre esaminare brevemente il Protocollo n. 16 della CEDU [v. infra, sezione c)].

- a) Il potere esclusivo di composizione delle controversie spettante ai giudici dell'Unione (articolo 344 TFUE)

107. All'articolo 344 TFUE gli Stati membri dell'Unione si sono obbligati «a non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei trattati a un modo di composizione diverso da quelli previsti da[i] trattat[i] stess[i]». Secondo una consolidata giurisprudenza, in tale norma viene sancito il fatto che alla Corte di giustizia dell'Unione europea spetta una competenza esclusiva a decidere su tutte le controversie che insorgano tra gli Stati membri, nella misura in cui queste riguardino il diritto dell'Unione (67) (in proposito, v. articolo 259 TFUE). Lo stesso deve valere a maggior ragione anche per le controversie tra l'Unione ed uno o alcuni dei suoi Stati membri (v.,

in particolare, articoli 258 TFUE, 263, secondo comma, TFUE, 265, primo comma, TFUE e 268 TFUE). In altri termini, gli Stati membri hanno conferito ai giudici dell'Unione un potere esclusivo di composizione delle loro controversie attinenti al diritto dell'Unione, il quale trova riconoscimento a livello di diritto primario nell'articolo 344 TFUE.

108. Al fine di tutelare tale funzione fondamentale dei giudici dell'Unione, l'articolo 3 del Protocollo n. 8 prescrive che nessuna delle disposizioni del previsto accordo di adesione deve avere effetti sull'articolo 344 TFUE.
109. In tale contesto merita un approfondimento, in particolare, la procedura del ricorso interstatale prevista dall'articolo 33 della CEDU (68), ai sensi della quale ogni Parte contraente può deferire alla Corte EDU qualunque inosservanza delle disposizioni della CEDU e dei suoi Protocolli che essa ritenga possa essere imputata a un'altra Parte contraente (69). Quest'ultima disposizione deve essere valutata in connessione con l'articolo 55 della CEDU, in base al quale le Parti contraenti si obbligano sostanzialmente a non sottoporre le controversie relative all'interpretazione o all'applicazione della CEDU a una procedura di risoluzione diversa da quelle previste dalla convenzione stessa.
110. Chiaramente esiste una situazione di tensione tra l'obbligo imposto agli Stati membri dall'articolo 344 TFUE di sottoporre unicamente alla Corte di giustizia eventuali controversie attinenti al diritto dell'Unione e l'obbligo, sancito all'articolo 55 della CEDU, di deferire alla Corte EDU mediante ricorso interstatale le eventuali controversie relative alla convenzione stessa. Infatti, con l'adesione dell'Unione, la CEDU diviene, come già rilevato, parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione (70) (v. anche articolo 216, paragrafo 2, TFUE). Pertanto, contrariamente alla sorprendente tesi sostenuta dalla Commissione, è assolutamente possibile che dopo la suddetta adesione insorgeranno, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, controversie tra gli Stati membri di quest'ultima ovvero tra gli Stati membri e l'Unione stessa in merito all'interpretazione o all'applicazione della CEDU.
111. Nel caso in cui, per la composizione di una siffatta controversia, venisse instaurata dinanzi alla Corte EDU una procedura di ricorso interstatale ai sensi dell'articolo 33 della CEDU, ciò costituirebbe una violazione della competenza esclusiva della Corte di giustizia, e dunque una violazione dell'articolo 344 TFUE.
112. In occasione dei negoziati sulla prevista adesione dell'Unione alla CEDU, tale problema è stato senz'altro considerato. Per risolverlo è stato inserito nel Progetto di accordo l'articolo 5, ai sensi del quale le procedure dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea «non devono essere intese come strumenti di composizione delle controversie ai sensi dell'articolo 55 della CEDU». Nella relazione illustrativa, tale norma del Progetto di accordo viene precisata indicando «che l'articolo 55 della CEDU non vieta l'applicazione della norma prevista dall'articolo 344 TFUE» (71).
113. Di conseguenza, l'articolo 5 del Progetto di accordo, nell'interpretazione datane dalla relazione illustrativa, risolve il possibile conflitto tra l'articolo 55 della CEDU e l'articolo 344 TFUE, nel senso che l'Unione e i suoi Stati membri possono continuare a sottoporre ai giudici dell'Unione eventuali controversie tra loro insorte in merito all'interpretazione e all'applicazione della CEDU e non sono obbligati ad instaurare la procedura di ricorso interstatale dinanzi alla Corte EDU conformemente all'articolo 33 di detta convenzione.
114. Tuttavia, né nel Progetto di accordo né nei suoi documenti di accompagnamento viene effettivamente escluso che degli Stati membri dell'Unione sottopongano comunque alla Corte EDU mediante ricorso interstatale una controversia di diritto dell'Unione insorta tra essi in merito all'interpretazione e all'applicazione della CEDU, sebbene su di essi non gravi un obbligo di diritto internazionale in tal senso in forza dell'articolo 55 della CEDU letto in combinato disposto con l'articolo 5 del Progetto di accordo.
115. Se si volesse garantire che in nessun caso nelle controversie in materia di diritto dell'Unione riferite alla CEDU si arrivi ad una siffatta violazione della competenza esclusiva di questa Corte di giustizia da parte di Stati membri dell'Unione, il previsto accordo di adesione dovrebbe contenere – ad esempio sul modello offerto dall'articolo 282 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (72) – una disciplina che vada oltre l'articolo 5 del Progetto di accordo, mediante la quale l'articolo 344 TFUE non soltanto rimanga impregiudicato, ma prevalga sull'articolo 33 della CEDU. Avverso eventuali ricorsi interstatali comunque proposti potrebbe essere sollevata in tal caso dinanzi alla Corte EDU un'eccezione di irricevibilità. Inoltre, la Corte EDU dovrebbe essere obbligata, quantomeno nei casi dubbi, prima di una sua decisione su una procedura di ricorso

interstatale pendente dinanzi ad essa tra Stati membri dell'Unione, ad offrire a questa Corte di giustizia, mediante la procedura di previo coinvolgimento, la possibilità di pronunciarsi in ordine al punto se l'oggetto del procedimento rappresenti o no una controversia di diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 344 TFUE.

116. Tuttavia, una normativa spinta fino a tal punto, peraltro non corrispondente ad alcuna prassi consueta negli accordi internazionali, non mi sembra assolutamente necessaria al fine di garantire l'effetto utile dell'articolo 344 TFUE e di preservare in tal modo il potere esclusivo di composizione delle controversie spettante a questa Corte di giustizia.
117. Non solo. Se si volesse nel presente caso far assurgere un'esplicita disciplina sull'irricevibilità dei ricorsi interstatali dinanzi alla Corte EDU nonché sul primato dell'articolo 344 TFUE a presupposto per la compatibilità del previsto accordo di adesione con il diritto primario dell'Unione, ciò significherebbe implicitamente che numerosi accordi internazionali conclusi in passato dall'Unione presentano un vizio in quanto non contengono clausole siffatte.
118. A mio parere, per garantire l'effetto utile dell'articolo 344 TFUE è sufficiente che, nei confronti degli Stati membri che sottopongono le loro controversie attinenti al diritto dell'Unione ad organi internazionali diversi dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, vi sia la possibilità di instaurare una procedura per inadempimento (articoli da 258 TFUE a 260 TFUE) (73), nell'ambito della quale possono, se necessario, essere adottati anche provvedimenti d'urgenza (articolo 279 TFUE) (74).
119. Ritengo dunque in definitiva che il Progetto di accordo non sollevi problemi giuridici dal punto di vista dell'articolo 344 TFUE letto in combinato disposto con l'articolo 3 del Protocollo n. 8.
120. Qualora nondimeno la Corte di giustizia dovesse considerare necessario garantire l'effetto utile dell'articolo 344 TFUE in modo più intenso di quanto viene fatto nell'attuale Progetto di accordo, essa potrebbe subordinare la compatibilità con i Trattati della prevista adesione dell'Unione alla CEDU ad una dichiarazione dell'Unione e dei suoi Stati membri che dovrebbe essere rilasciata al momento dell'adesione. In tale dichiarazione l'Unione e gli Stati membri dovrebbero rendere noto alle altre Parti contraenti della CEDU, in forma giuridicamente vincolante dal punto di vista del diritto internazionale, la propria intenzione di non instaurare gli uni nei confronti degli altri dinanzi alla Corte EDU procedure ai sensi dell'articolo 33 della CEDU riguardanti violazioni di tale convenzione, se e in quanto l'oggetto della controversia concerna l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione (75).
- b) Le attribuzioni dei giudici dell'Unione riguardo all'interpretazione del diritto dell'Unione e alla verifica della legittimità degli atti giuridici dell'Unione
121. A prescindere dal loro potere esclusivo di composizione delle controversie ai sensi dell'articolo 344 TFUE, di cui si è appena discusso, i giudici dell'Unione hanno, nel sistema giurisdizionale dell'Unione europea, il compito di interpretare in modo vincolante e definitivo il diritto dell'Unione, nonché il potere esclusivo (76) di verificare gli atti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione sotto il profilo della loro legittimità (77).
122. In linea di principio, tale situazione non cambierà neppure dopo la prevista adesione dell'Unione alla CEDU. Infatti, le sentenze della Corte EDU che constatano una violazione della CEDU hanno carattere puramente dichiarativo e lasciano alla Parte contraente interessata un certo margine di discrezionalità quanto alla loro esecuzione (articolo 46, paragrafo 1, della CEDU) (78). Inoltre, nelle sue sentenze la Corte EDU non fornisce un'interpretazione vincolante né statuisce sulla validità di norme giuridiche delle Parti contraenti interessate (79). Essa si limita piuttosto ad interpretare la CEDU e ad accertare eventuali violazioni dei diritti fondamentali garantiti da tale convenzione.
123. Nondimeno, nelle proprie sentenze la Corte EDU non può fare a meno di esaminare il diritto interno delle Parti contraenti interessate, quando ciò sia necessario per pronunciarsi su una censura relativa alla violazione dei diritti fondamentali garantiti dalla CEDU. Necessariamente, nelle proprie decisioni la Corte EDU assume a presupposto un determinato intendimento del contenuto e della portata delle norme giuridiche nazionali. Solo in tal modo essa può ragionevolmente esaminare, ad esempio, se i rimedi giuridici previsti dall'ordinamento giuridico interno soddisfino le esigenze del diritto ad un «ricorso effettivo» (articolo 13 della CEDU) e se gli atti incidenti su determinati diritti fondamentali riconosciuti dalla CEDU siano «previsti dalla legge» nell'ambito dell'ordinamento giuridico

interno (articoli 5, paragrafo 1, 8, paragrafo 2, 9, paragrafo 2, 10, paragrafo 2, e 11, paragrafo 2, della CEDU) (80). In tal senso, anche il diritto dell'Unione, compresa la giurisprudenza di questa Corte al riguardo, è già stato in passato oggetto di esame nell'ambito di decisioni della Corte EDU (81).

124. Per garantire che in tali occasioni le attribuzioni dei giudici dell'Unione rimangano preservate e al tempo stesso venga rispettato il principio di sussidiarietà nell'ambito del sistema di controllo della CEDU, l'articolo 3, paragrafo 6, del Progetto di accordo prevede la procedura di previo coinvolgimento. Secondo tale procedura, nell'ambito di un procedimento pendente dinanzi alla Corte EDU in cui l'Unione sia convenuto aggiunto, occorre concedere alla Corte di giustizia dell'Unione europea il tempo necessario per esaminare la compatibilità di una disposizione del diritto dell'Unione con la CEDU, qualora essa non abbia ancora effettuato tale esame.
125. Come la stessa Corte di giustizia ha constatato nel suo documento di riflessione (82), una siffatta procedura di previo coinvolgimento è in linea di principio idonea ed anche necessaria per preservare le competenze dei giudici dell'Unione in vista dell'adesione dell'Unione alla CEDU.
126. Resta però da esaminare se i presupposti per un previo coinvolgimento, quali fissati all'articolo 3, paragrafo 6, del Progetto di accordo, non siano concepiti in termini eccessivamente restrittivi e se in tal modo non rischino di essere pregiudicate le competenze dei giudici dell'Unione. Tali presupposti sono tre:
- l'ambito di applicazione della procedura di previo coinvolgimento è inscindibilmente connesso con lo status di convenuto aggiunto, cosicché un previo coinvolgimento della Corte di giustizia risulta in partenza ipotizzabile soltanto nel caso in cui l'Unione sia convenuto aggiunto dinanzi alla Corte EDU;
 - il previo coinvolgimento è previsto soltanto per il caso in cui la Corte di giustizia non abbia ancora esaminato la compatibilità con la CEDU della disposizione di diritto dell'Unione che viene in questione;
 - oggetto del previo coinvolgimento è la compatibilità di tale disposizione del diritto dell'Unione con i diritti fondamentali garantiti dalla CEDU dei quali si deduce la violazione nel procedimento dinanzi alla Corte EDU.
127. Per quanto riguarda, in primo luogo, l'ancoramento dell'ambito di applicazione del procedimento di previo coinvolgimento allo status di convenuto aggiunto dell'Unione, esso sembra appropriato per preservare le competenze dei giudici dell'Unione. Invero, da tale ancoramento deriva, a contrario, che non è possibile alcun previo coinvolgimento della Corte di giustizia qualora un ricorso dinanzi alla Corte EDU sia rivolto contro l'Unione stessa in veste di convenuta, ovvero quando l'Unione non sia assolutamente parte nel procedimento dinanzi alla Corte EDU, né come convenuta, né come convenuta aggiunta. Tuttavia, in nessuno di questi due casi la mancanza di una possibilità di previo coinvolgimento comporta un rischio di incidenza sulle competenze dei giudici dell'Unione.
128. Qualora infatti l'Unione stessa sia convenuta, già attraverso il requisito del previo esperimento di tutti i mezzi di ricorso all'interno dell'Unione (articolo 35, paragrafo 1, della CEDU) si ha la garanzia che l'oggetto della lite non potrà pervenire dinanzi alla Corte EDU prima che i giudici dell'Unione abbiano avuto modo, nell'ambito delle loro competenze, di occuparsi dell'interpretazione e della verifica della legittimità della norma di diritto dell'Unione in discussione. Qualora invece l'Unione non sia né convenuta né convenuta aggiunta – e dunque non sia parte del procedimento dinanzi alla Corte EDU –, non deve temersi comunque alcuna incidenza sulle competenze dei giudici dell'Unione, dal momento che l'emananda sentenza della Corte EDU non è vincolante per l'Unione anche se dovesse contenere statuizioni in merito al diritto dell'Unione (v. articolo 46, paragrafo 1, della CEDU).
129. In secondo luogo, un rischio di incidenza sulle competenze dei giudici dell'Unione non deriva neppure dalla limitazione del meccanismo di previo coinvolgimento ai casi nei quali tali giudici non si siano ancora pronunciati in merito alla compatibilità con la CEDU della disposizione di diritto dell'Unione che viene in questione. Infatti, qualora i giudici dell'Unione abbiano già statuito una volta con sentenza definitiva sulla questione giuridica concreta divenuta poi oggetto di lite dinanzi alla Corte EDU, essi hanno già esercitato la loro competenza (83). In una siffatta fattispecie di *acte éclairé*, non ci si attenderebbe neppure dai giudici di ultima istanza degli Stati membri dell'Unione che essi adiscano la

Corte di giustizia. Lo stesso deve valere nei rapporti tra la Corte EDU e i giudici dell'Unione.

130. Problematica è invece, in terzo luogo, la limitazione, ex articolo 3, paragrafo 6, del Progetto di accordo, dell'oggetto del meccanismo di previo coinvolgimento alle questioni di *compatibilità* (in francese: *compatibilité*; in inglese: *compatibility*) del diritto dell'Unione con i diritti fondamentali garantiti dalla CEDU dei quali si deduce la violazione dinanzi alla Corte EDU. Infatti, come sopra indicato (84), le attribuzioni dei giudici dell'Unione non si esauriscono affatto nell'esame della legittimità di disposizioni del diritto dell'Unione, bensì comprendono anche, in via assolutamente essenziale, l'interpretazione di queste ultime. Proprio in riferimento a questioni attinenti ai diritti fondamentali, tale competenza interpretativa dei giudici dell'Unione deve vedersi riconosciuta una particolare importanza, dato che nella maggior parte dei casi già attraverso l'interpretazione è possibile garantire che la norma di diritto dell'Unione che viene in discussione non entri in conflitto con dei diritti fondamentali (85). Questo vale per le norme di diritto primario dell'Unione, come pure per quelle di diritto secondario.
 131. Diversamente da ciò che la Commissione sembra ritenere (86), si configurerebbe una notevole lesione delle attribuzioni dei giudici dell'Unione nel caso in cui si volesse restringere l'oggetto del meccanismo di previo coinvolgimento alle mere questioni di legittimità o di validità, come se questa Corte avesse unicamente la possibilità di scegliere tra bianco e nero.
 132. Fortunatamente, il riferimento all'«esame della compatibilità» contenuto all'articolo 3, paragrafo 6, del Progetto di accordo è di per sé sufficientemente indeterminato per includere anche le questioni di interpretazione del diritto dell'Unione e per consentire un previo coinvolgimento di questa Corte finalizzato a garantire un'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione conforme alla CEDU.
 133. Tuttavia, come risulta dalla relazione illustrativa, l'«esame della compatibilità» nel senso di cui all'articolo 3, paragrafo 6, del Progetto di accordo deve consistere, nel caso in cui si tratti di norme di diritto secondario dell'Unione, unicamente in una pronuncia di questa Corte sulla «validità» di norme giuridiche contenute in atti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione (87).
 134. Vista tale equiparazione operata dalla relazione illustrativa tra le questioni di «validità» del diritto secondario e le questioni di «compatibilità», sorgono seri dubbi in ordine al punto se l'ambito di applicazione sostanziale del meccanismo di previo coinvolgimento, quale definito all'articolo 3, paragrafo 6, del Progetto di accordo, sia veramente sufficiente per preservare le attribuzioni dei giudici dell'Unione. Invero, alcune parti intervenute nel procedimento hanno tentato di sminuire l'importanza della relazione illustrativa ai fini dell'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 6, del Progetto di accordo. Tale modo di vedere non è però convincente, in quanto detta relazione costituisce parte del pacchetto complessivo negoziato in vista dell'adesione dell'Unione alla CEDU e ad essa deve essere attribuita, nelle intenzioni dei suoi redattori, la medesima importanza che spetta allo stesso accordo di adesione (88).
 135. I summenzionati dubbi quanto alla portata della procedura di previo coinvolgimento possono in definitiva essere sciolti soltanto attraverso un chiarimento da cui risulti che l'esame relativo alla compatibilità del diritto dell'Unione con la CEDU – esame che, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 6, del Progetto di accordo, deve essere dato modo a questa Corte di compiere attraverso il meccanismo del previo coinvolgimento – include le questioni di interpretazione non soltanto per ciò che riguarda il diritto primario, ma anche il diritto secondario dell'Unione. Un chiarimento siffatto mi sembra necessario per garantire la certezza del diritto. Pertanto, a mio avviso, la compatibilità del Progetto di accordo con i Trattati dovrebbe essere riconosciuta soltanto a condizione che venga fornito tale chiarimento.
- c) Le ripercussioni del Protocollo n. 16 della CEDU sulle attribuzioni della Corte di giustizia
136. Da ultimo, occorre soffermarsi brevemente sul Protocollo n. 16 della CEDU. Le sue possibili ripercussioni sulle attribuzioni di questa Corte sono state sommariamente discusse con le altre parti intervenute nell'ambito della fase dibattimentale del presente procedimento di parere a seguito di quesiti proposti dai membri della Corte.
 137. Questo Protocollo n. 16, che finora (89) è stato firmato soltanto da sette Stati membri dell'Unione e non è stato ratificato da alcuno di essi, prevede l'introduzione di una «procedura di rinvio pregiudiziale» facoltativa nel sistema della CEDU, mediante la quale

determinati giudici superiori delle Parti contraenti della CEDU possono richiedere alla Corte EDU l'emissione di un parere non vincolante in merito all'interpretazione di tale convenzione.

138. Occorre anzitutto constatare che il Protocollo n. 16 in quanto tale non costituisce l'oggetto del presente procedimento di parere, in quanto esso non rientra tra i testi normativi cui l'Unione deve aderire ai sensi del Progetto di accordo.

139. Non si può però escludere che il Protocollo n. 16 possa indirettamente incidere sul ruolo di questa Corte, quand'anche esso non venisse ratificato dall'Unione stessa e ad esso dovessero aderire soltanto alcuni degli Stati membri dell'Unione. Infatti, come già indicato, con l'adesione dell'Unione alla CEDU quest'ultima diventerà come tale parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione, cosicché la Corte di giustizia diventerà competente ad interpretare detta convenzione attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale (articolo 267 TFUE) (90). Il suo ruolo nell'interpretazione della CEDU nell'ambito interno all'Unione potrebbe però essere messo a rischio per il fatto che i giudici superiori degli Stati membri che abbiano ratificato il Protocollo n. 16 della CEDU potrebbero vedersi tentati, sulla scorta delle disposizioni di detto protocollo, a sottoporre eventuali questioni di interpretazione della CEDU alla Corte EDU piuttosto che alla Corte di giustizia.

140. Tuttavia, in definitiva, questo fenomeno non è una conseguenza dell'adesione dell'Unione alla CEDU. Anche senza la prevista adesione dell'Unione, i giudici di Stati membri che abbiano ratificato il Protocollo n. 16 possono sottoporre alla Corte EDU questioni attinenti ai diritti fondamentali, ai fini dell'interpretazione della CEDU, anziché sollevare dinanzi a questa Corte questioni equivalenti nella sostanza, in vista dell'interpretazione della Carta dei diritti fondamentali.

141. Per la soluzione di tale problema è sufficiente richiamare l'articolo 267, terzo comma, TFUE, che impone ai giudici di ultima istanza degli Stati membri l'obbligo di rinvio pregiudiziale a questa Corte. L'articolo 267, terzo comma, TFUE prevale sul diritto nazionale e dunque anche su un accordo internazionale eventualmente ratificato da singoli Stati membri dell'Unione, come il Protocollo n. 16 della CEDU. Ne consegue che i giudici di ultima istanza degli Stati membri – laddove chiamati a decidere su una controversia rientrante nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione – devono sottoporre eventuali questioni attinenti ai diritti fondamentali prioritariamente a questa Corte e prioritariamente conformarsi alle decisioni di quest'ultima.

d) Conclusione parziale

142. In sintesi, occorre constatare che il Progetto di accordo non incide sulle attribuzioni della Corte di giustizia dell'Unione europea in una maniera incompatibile con l'articolo 2, prima frase, del Protocollo n. 8, a condizione che l'ambito di applicazione della procedura di previo coinvolgimento venga chiarito nel senso indicato supra al paragrafo 135.

2. Le attribuzioni di altre istituzioni dell'Unione

143. Per quanto riguarda le attribuzioni delle altre istituzioni dell'Unione, in particolare quelle del Parlamento, del Consiglio europeo, del Consiglio e della Commissione, non è chiaro in che misura l'adesione dell'Unione alla CEDU potrebbe incidere su di esse. Nell'ambito del procedimento di parere dinanzi alla Corte di giustizia non sono emersi elementi di alcun tipo che suggeriscano una possibile incidenza su dette attribuzioni.

a) Osservazioni generali

144. In generale occorre osservare che, in conseguenza dell'adesione dell'Unione alla CEDU, tutte le sue istituzioni dovranno rispettare, nell'esercizio delle loro attribuzioni, i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali garantiti da tale convenzione. Tuttavia, come si è già indicato altrove (91), ciò costituisce una conseguenza necessaria e voluta dell'adesione alla CEDU, che non può essere falsamente intesa come aspetto incidente sulle attribuzioni delle istituzioni nel senso di cui all'articolo 2, prima frase, del Protocollo n. 8.

145. Quando le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri intervenuti nel procedimento di parere discutono su chi dovrà determinare in futuro la posizione dell'Unione negli organi della CEDU o del Consiglio d'Europa e su chi rappresenterà l'Unione in quella sede, si tratta di problemi che dovranno essere risolti in sede di elaborazione concreta delle misure da adottarsi all'interno dell'Unione per l'applicazione del previsto accordo di adesione. Infatti, un'eventuale incidenza sulle attribuzioni di questa o quella istituzione che dovesse verificarsi in tale contesto deriverà non dall'accordo di adesione stesso, bensì unicamente da dette misure di applicazione. Pertanto, la valutazione delle questioni giuridiche a ciò

correlate dovrà essere riservata a futuri procedimenti giurisdizionali (92) e non può essere fatta assurgere – come a titolo precauzionale – ad oggetto del presente procedimento di parere, nel quale tali questioni avrebbero carattere puramente ipotetico.

b) Il sistema istituzionale dell'Unione di inflizione di sanzioni per violazioni del diritto della concorrenza

146. All'udienza dinanzi alla Corte, è stata brevemente dibattuta con le parti intervenute la questione se la prevista adesione dell'Unione alla CEDU renda necessaria una modifica delle attuali competenze delle istituzioni dell'Unione od altri adeguamenti di sistema nel settore del diritto della concorrenza dell'Unione, e più precisamente nel quadro dell'inflizione di sanzioni pecuniarie per violazioni degli articoli 101 TFUE e 102 TFUE. In tale contesto si è parlato, in primo luogo, del ruolo istituzionale della Commissione europea quale autorità garante della concorrenza, in secondo luogo, del principio *ne bis in idem* e, in terzo luogo, del principio della ragionevole durata del procedimento.

i) Il ruolo istituzionale della Commissione quale autorità garante della concorrenza

147. Allorché gli articoli 101 TFUE e 102 TFUE vengono attuati a livello dell'Unione, la Commissione svolge funzioni di autorità garante della concorrenza e dispone del potere di infliggere, senza previa pronuncia di un giudice, sanzioni pecuniarie (ammende e penalità di mora) in misura rilevante nei confronti di imprese e di associazioni di imprese [v. articoli 103, paragrafo 2, lettera a), TFUE, 105 TFUE, nonché articoli 23 e 24 del regolamento (CE) n. 1/2003 (93)]. Nel sistema dei Trattati istitutivi, tale ruolo istituzionale della Commissione (94) deve vedersi riconosciuta una particolare importanza, la quale è strettamente collegata con la missione fondamentale di garantire il funzionamento del Mercato interno europeo.

148. Taluni sostengono che un sistema siffatto, basato sull'inflizione di sanzioni amministrative da parte di un'autorità, è problematico sotto il profilo della garanzia di un equo procedimento penale ai sensi dell'articolo 6 della CEDU.

149. Tuttavia, allo stato attuale della giurisprudenza della Corte EDU, tali perplessità sono infondate. Infatti, come chiarito dalla Corte EDU, le sanzioni amministrative, comprese quelle nel settore del diritto della concorrenza, ricadono nell'ambito di applicazione delle garanzie procedurali previste in materia penale dall'articolo 6 della CEDU. Nondimeno, dette sanzioni non appartengono al «nocciolo duro» del diritto penale – si potrebbe anche dire che esse sono unicamente *parapenali* (95) –, ciò che ha come conseguenza che le garanzie penalistiche sancite dall'articolo 6 della CEDU non devono necessariamente trovare applicazione in tutto il loro rigore (96).

150. Di recente, la Corte EDU ha espressamente riconosciuto che un'autorità è legittimata ad infliggere sanzioni per violazioni del divieto di cartelli, se e in quanto l'impresa interessata possa impugnare la decisione di inflizione di un'ammenda adottata nei suoi confronti ai sensi della normativa in materia di concorrenza dinanzi ad un organo giurisdizionale dotato di poteri di piena giurisdizione (in francese: «*pleine juridiction*»; in inglese: «*full jurisdiction*»). Nel sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione europea tale presupposto risulta soddisfatto, come si può desumere tanto dalla giurisprudenza di questa Corte di giustizia (97) quanto dalla giurisprudenza della Corte EDU (98).

151. Pertanto, la prevista adesione dell'Unione alla CEDU non richiede, con riferimento all'articolo 6 della CEDU stessa, alcuna modifica istituzionale nel sistema di inflizione delle sanzioni pecuniarie nel settore del diritto della concorrenza.

ii) Il principio *ne bis in idem*

152. Anche in riferimento al divieto di doppio giudizio penale (*ne bis in idem*) ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, del Protocollo n. 7 della CEDU, nessuna modifica del sistema di diritto dell'Unione di attuazione degli articoli 101 TFUE e 102 TFUE si rende necessaria in conseguenza della prevista adesione dell'Unione alla CEDU. Infatti, il Progetto di accordo non va proprio a toccare il Protocollo n. 7 della CEDU. Pertanto l'Unione, in conseguenza della sua adesione alla CEDU, non assumerà alcun obbligo giuridico internazionale in materia di *ne bis in idem*. Di conseguenza, con riferimento all'adesione alla CEDU attualmente prevista, non sarebbe necessario fare alcunché in materia di *ne bis in idem*, anche nel caso in cui – contrariamente alla tesi da me esposta (99) – si volesse partire dal presupposto che attualmente la concezione di tale principio del diritto nell'ambito del diritto europeo della concorrenza non coincide (ancora) completamente con quella fatta propria dalla Corte EDU in materia penale.

iii) Il principio della durata ragionevole del procedimento

153. Per quanto riguarda infine il principio della durata ragionevole del procedimento, che può parimenti essere desunto dall'articolo 6 della CEDU, la sua vigenza nel diritto dell'Unione viene generalmente riconosciuta (v. articoli 41, paragrafo 1, e 47, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali), e questa Corte è stata già chiamata numerose volte a verificarne il rispetto, specialmente in cause in materia di concorrenza.
154. Il semplice fatto che in svariati singoli casi si sia dovuta constatare una violazione di tale principio ad opera della Commissione quale autorità garante della concorrenza (100) o del Tribunale quale organo di controllo giurisdizionale di primo grado (101) non consente di per sé solo di concludere che, riguardo alla prevista adesione alla CEDU, debbano apportarsi modifiche istituzionali nell'ambito dell'Unione.
155. Decisivo mi sembra piuttosto il fatto che nelle istituzioni dell'Unione vengano prese tutte le misure necessarie per evitare possibili violazioni del principio della durata ragionevole del procedimento e, in caso di sua violazione, per comminare sanzioni efficaci. Non vedo alcun elemento concreto che faccia presagire un'assenza di misure in tal senso (102).
- iv) Valutazione in sintesi
156. In accordo con la Commissione e con il Consiglio, giungo dunque globalmente alla conclusione che la prevista adesione dell'Unione alla CEDU può avere corso senza una modifica delle attuali competenze delle istituzioni dell'Unione e senza adeguamenti sistemici di altra natura nel settore del diritto della concorrenza.
- C – *La preservazione delle caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione*
157. Oltre a ciò, nell'accordo di adesione si dovrà provvedere affinché, in conformità all'articolo 1 del Protocollo n. 8, «siano preservate le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione». Il fondamentale interesse «a preservare le specificità dell'ordinamento giuridico dell'Unione» viene inoltre esplicitato nella prima frase della Dichiarazione n. 2.
158. Le specificità menzionate nel Protocollo n. 8 e nella Dichiarazione n. 2 corrispondono in particolare a un duplice ordine di esigenze: da un lato, l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione non può essere pregiudicata per effetto dell'adesione di quest'ultima alla CEDU; dall'altro lato, è necessario, nel contesto di tale adesione, tener conto delle peculiarità dell'Unione quale sistema a più livelli.
159. Riguardo all'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione, occorre notare che i Trattati istitutivi dell'Unione europea hanno instaurato un ordinamento giuridico di tipo nuovo – in altre parole: un *ordinamento giuridico autonomo*. La sua tutela è da più di 50 anni una delle pietre angolari della giurisprudenza di questa Corte (103) ed è arrivata a godere di un riconoscimento generale. La citata autonomia non è soltanto caratteristica per quanto riguarda il rapporto del diritto dell'Unione con il diritto degli Stati membri, bensì esige di essere rispettata anche nei rapporti con Stati terzi e con organizzazioni internazionali: infatti, qualora l'Unione concluda un accordo internazionale, occorre garantire che ciò non determini un pregiudizio per l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione (104).
160. Tra le peculiarità dell'Unione quale *sistema a più livelli* rientra soprattutto, nel contesto che qui interessa, il fatto che nell'ambito dell'Unione le competenze e le responsabilità sono ripartite tra organi nazionali e dell'Unione sulla base di numerose disposizioni di diritto primario e secondario.
161. Qui di seguito occorrerà verificare se il Progetto di accordo tenga conto di queste caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione. Prendendo le mosse dall'articolo 1 del Protocollo n. 8, occorrerà in tale contesto prendere in considerazione segnatamente i seguenti tre aspetti:
- il riconoscimento della giurisdizione della Corte EDU da parte dell'Unione (sezione 1) (105);
 - i principi dell'effetto diretto e del primato del diritto dell'Unione (sezione 2) (106), nonché
 - i meccanismi per l'individuazione del convenuto giusto nei procedimenti dinanzi alla Corte EDU (sezione 3) (107).
1. Il riconoscimento della giurisdizione della Corte EDU
162. *In primis* occorre esaminare, in riferimento alle caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione (articolo 1 del Protocollo n. 8), se esse possano subire pregiudizio dal previsto riconoscimento della giurisdizione della Corte EDU da parte dell'Unione. Sorprendentemente la Commissione non ha affatto menzionato nella sua domanda di parere tale questione, che è di fondamentale importanza per la valutazione giuridica del

Progetto di accordo. Essa è stata però esaurientemente dibattuta con le parti del procedimento all'udienza dinanzi alla Corte.

a) Considerazioni generali

163. In nessun punto del Progetto di accordo si afferma espressamente che l'Unione sarà soggetta alla giurisdizione della Corte EDU. Tuttavia, tale progetto implica necessariamente che l'Unione, attraverso la sua adesione alla CEDU, riconoscerà la giurisdizione della Corte EDU, al pari di tutte le altre Parti contraenti di tale convenzione (108).
164. In accordo con numerose parti intervenute nel procedimento aggiungo che questo elemento del controllo giurisdizionale esterno sul rispetto di standard minimi di diritti fondamentali costituirà la differenza più importante rispetto all'attuale situazione normativa e viene generalmente considerato come il vero valore aggiunto della prevista adesione dell'Unione alla CEDU (109). In tale contesto, il riconoscimento della giurisdizione della Corte EDU da parte dell'Unione non dovrebbe essere considerato come una semplice sottomissione (110), bensì come un'opportunità per intensificare il dialogo nelle questioni relative ai diritti fondamentali già esistente tra la Corte di giustizia e la Corte EDU, ossia due giurisdizioni genuinamente europee (v. in tal senso anche la seconda frase della Dichiarazione n. 2). Idealmente, tale collaborazione porterà ad un rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali in Europa e dunque contribuirà anche alla realizzazione dei valori fondamentali sui quali l'Unione si fonda (articolo 2 TUE).
165. Così come reso manifesto dall'articolo 1, lettera a), del Protocollo n. 8, dove si parla a chiare lettere di «modalità specifiche dell'eventuale partecipazione dell'Unione agli organi di controllo» della CEDU, anche i redattori del Trattato di Lisbona partono dal presupposto del riconoscimento della giurisdizione della Corte EDU da parte dell'Unione, a condizione che nell'accordo di adesione vengano adottate disposizioni volte a preservare le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione.
166. Nello stesso senso, questa Corte ha già statuito che non è in linea di principio incompatibile con il diritto dell'Unione il fatto che l'Unione, per effetto della conclusione di un accordo internazionale, si sottometta alle decisioni di un giudice internazionale incaricato di interpretare e di applicare le disposizioni di tale accordo (111).
167. In considerazione dell'ampia convergenza già esistente tra le decisioni della Corte EDU e quelle dei giudici dell'Unione in materia di diritti fondamentali, il formale riconoscimento delle decisioni della Corte di Strasburgo quale conseguenza dell'adesione dell'Unione alla CEDU non dovrebbe portare nell'assoluta maggioranza dei casi ad alcun problema pratico. Bisogna però sottolineare che di pari passo con l'adesione alla CEDU deve necessariamente andare la disponibilità dell'Unione a riconoscere anche quelle decisioni della Corte EDU dalle quali risulti un'incompatibilità del diritto dell'Unione vigente con la CEDU o nelle quali si constati che in un caso specifico l'Unione ha violato tale convenzione (112).
168. Nella fase dibattimentale del presente procedimento di parere è stata ampiamente discussa la questione se la Corte di giustizia debba riservarsi la facoltà di rifiutare il riconoscimento di determinate sentenze della Corte EDU, qualora queste entrino in conflitto con l'identità costituzionale dell'Unione – una sorta di *ordre public* dell'ordinamento giuridico dell'Unione – oppure qualora siano fondate su un chiaro travalicamento delle competenze dei giudici di Strasburgo e risultino dunque emanate *ultra vires*.
169. A mio giudizio, non sussiste allo stato attuale alcun motivo per cui questa Corte debba formulare una siffatta riserva giurisdizionale sulla scorta di ragioni di ordine costituzionale.
170. Sicuramente, dalla giurisprudenza di alcuni tribunali costituzionali degli Stati membri dell'Unione emergono riserve di questo tipo in merito al rapporto tra il diritto dell'Unione e il diritto nazionale (113). Tuttavia, mi parrebbe poco convincente trasporre il medesimo approccio al rapporto tra il diritto dell'Unione e la CEDU nonché alle relazioni tra la Corte di giustizia e la Corte EDU, indipendentemente dal fatto che si ritengano o no legittime in linea di principio le riserve di cui sopra. Infatti, mediante la CEDU non viene creato alcun ordinamento giuridico sovranazionale paragonabile a quello dell'Unione, che possa di per sé stesso aspirare a godere di un primato e di un effetto diretto negli ordinamenti giuridici interni delle Parti contraenti. Inoltre, alle Parti contraenti della CEDU tipicamente residua, nell'ambito dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU, un margine di

discrezionalità sensibilmente più esteso di quello che spetta di norma agli Stati membri dell'Unione dinanzi alle decisioni dei giudici dell'Unione.

171. Se però in futuro dovesse comunque verificarsi l'improbabile caso che una sentenza della Corte EDU sollevi dubbi quanto alla sua compatibilità con principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dell'Unione o con elementi strutturali caratterizzanti l'impalcatura istituzionale dell'Unione, sarà onere della Corte di giustizia, ma anche degli organi politici e degli Stati membri dell'Unione, ricercare soluzioni adeguate (114). In questo contesto, la gamma di opzioni disponibili andrà dalla modifica del diritto dell'Unione – compreso il diritto primario – fino alla denuncia della partecipazione dell'Unione al sistema di Strasburgo (articolo 58 della CEDU) (115).
- b) Le disposizioni particolari per garantire l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione nel Progetto di accordo
172. Nello specifico, per preservare l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione è necessario, secondo la giurisprudenza di questa Corte, garantire nell'ambito dell'accordo internazionale che le competenze dell'Unione e delle sue istituzioni non vengano pregiudicate e che l'organo giurisdizionale internazionale non operi alcuna interpretazione del diritto dell'Unione vincolante per l'Unione stessa e le sue istituzioni (116).
173. Il primo di tali aspetti, ossia la preservazione delle competenze dell'Unione e delle sue istituzioni, è stato da me già affrontato sopra in relazione all'articolo 6, paragrafo 2, seconda frase, TUE e all'articolo 2, prima frase, del Protocollo n. 8 (117). Resta invece da esaminare, in ordine al secondo aspetto di cui sopra, se nel Progetto di accordo sia garantito che la Corte EDU non effettuerà, né direttamente, né indirettamente, un'interpretazione del diritto dell'Unione vincolante per l'Unione stessa e le sue istituzioni.
174. In linea di massima, nel previsto accordo di adesione, attraverso le norme sull'imputazione di atti, misure e omissioni (articolo 1, paragrafi 3, prima frase, e 4, prima frase, del Progetto di accordo) nonché mediante il meccanismo del convenuto aggiunto e la procedura di previo coinvolgimento (articolo 3 del Progetto di accordo), sono state adottate disposizioni idonee a garantire che la Corte EDU non effettuerà alcuna interpretazione del diritto dell'Unione vincolante per le istituzioni od anche per gli Stati membri dell'Unione stessa. Se tali disposizioni siano sufficienti per garantire una tutela effettiva dell'autonomia del diritto dell'Unione è questione però che dipende da una valutazione del loro contenuto concreto. In proposito mi sembra che il Progetto di accordo sollevi tre problemi, di cui mi occupo qui di seguito.
- i) Quanto alla determinazione delle responsabilità nei rapporti tra l'Unione e i suoi Stati membri (articolo 3, paragrafo 7, del Progetto di accordo)
175. Il primo problema che si pone riguardo all'autonomia del diritto dell'Unione riguarda la determinazione delle responsabilità nei rapporti tra l'Unione e i suoi Stati membri, qualora l'una e gli altri siano congiuntamente parti di un procedimento dinanzi alla Corte EDU in veste di convenuti e/o convenuti aggiunti e tale Corte constati nella propria sentenza una violazione della CEDU.
176. Invero, l'articolo 3, paragrafo 7, prima parte, del Progetto di accordo prevede come regola che il convenuto e il convenuto aggiunto siano congiuntamente responsabili per un'eventuale violazione della CEDU constatata dalla Corte EDU. In tal modo, quest'ultima viene affrancata dalla necessità di determinare, alla luce del diritto dell'Unione, chi sia il soggetto tenuto a rispondere ex articolo 46, paragrafo 1, della CEDU per la violazione di tale convenzione, ossia l'Unione oppure lo Stato membro o gli Stati membri di quest'ultima. Nell'assoluta maggioranza dei casi tale disciplina dovrebbe portare al risultato che la Corte EDU non dovrà effettuare alcuna interpretazione vincolante delle competenze e delle responsabilità dell'Unione e dei suoi Stati membri quali stabilite dal diritto dell'Unione (118).
177. Tuttavia, l'articolo 3, paragrafo 7, seconda parte, del Progetto di accordo lascia alla Corte EDU anche la possibilità di decidere che per l'accertata violazione della CEDU deve ritenersi responsabile soltanto il convenuto oppure soltanto il convenuto aggiunto. Una determinazione di questo tipo esige una precisa delimitazione delle competenze e delle responsabilità del convenuto e del convenuto aggiunto, il che presuppone che la Corte EDU si pronunci quantomeno indirettamente su norme del diritto dell'Unione.
178. Bisogna riconoscere che il Progetto di accordo limita la possibilità di discostarsi dal principio della responsabilità congiunta ex articolo 3, paragrafo 7, seconda parte, ai soli casi nei

quali il convenuto e il convenuto aggiunto abbiano addotto dinanzi alla Corte EDU argomenti in tal senso. Sebbene la formulazione di questa clausola dia adito a qualche incertezza (119), è possibile che con essa si intendesse affermare che la Corte EDU può discostarsi dal principio della responsabilità congiunta del convenuto e del convenuto aggiunto per violazioni della CEDU soltanto in conformità ad argomenti *concordanti* presentati da tali soggetti.

179. Tuttavia, il collegamento operato dall'articolo 3, paragrafo 7, seconda parte, del Progetto di accordo agli argomenti presentati dal convenuto e dal convenuto aggiunto non modifica minimamente il fatto che la Corte EDU, applicando tale clausola in modo vincolante per le istituzioni e gli Stati membri dell'Unione, si pronuncia in merito alla delimitazione delle loro rispettive competenze e responsabilità, quale risultante dal diritto dell'Unione. Tuttavia, non è questa la vocazione della Corte EDU, neanche quando le istituzioni o gli Stati membri dell'Unione, attraverso dichiarazioni concordanti, dovessero esprimere il loro accordo in proposito. Infatti, dal principio dell'autonomia del diritto dell'Unione discende che la competenza ad interpretare in modo vincolante le disposizioni del diritto dell'Unione può spettare unicamente alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Di conseguenza, l'articolo 3, paragrafo 7, seconda parte, del Progetto di accordo si pone in conflitto con il principio dell'autonomia del diritto dell'Unione.
- ii) Quanto alla valutazione della necessità di un previo coinvolgimento della Corte di giustizia dell'Unione europea
180. Il secondo problema che si pone riguardo all'autonomia del diritto dell'Unione riguarda la valutazione della necessità che in un caso concreto venga instaurata una procedura di previo coinvolgimento di questa Corte.
181. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 6, del Progetto di accordo, è necessario concedere alla Corte di giustizia dell'Unione europea, mediante il meccanismo del previo coinvolgimento, il tempo necessario per esaminare la compatibilità con la CEDU di una disposizione del diritto dell'Unione, qualora essa non abbia già effettuato tale esame in passato. In tal modo, nel singolo caso di specie assume rilevanza decisiva ai fini dell'avvio di una procedura di previo coinvolgimento la questione se la Corte di giustizia si sia già pronunciata sulla compatibilità di una norma del diritto dell'Unione con la CEDU.
182. Sicuramente, in molti casi l'esame di tale questione non dovrebbe sollevare particolare difficoltà, dal momento che dalla giurisprudenza di questa Corte emergerà facilmente se essa in passato si sia già pronunciata sulla compatibilità con la CEDU di una norma del diritto dell'Unione. Potranno però esserci senz'altro dei casi limite nei quali, pur essendosi in passato la Corte già occupata della norma di diritto dell'Unione in questione, resterà dubbio se essa si sia già sufficientemente pronunciata sulla compatibilità di tale norma con il diritto fondamentale garantito dalla CEDU del quale viene ora dedotta la violazione dinanzi alla Corte EDU (120), e se essa abbia in generale esaminato tale compatibilità *sotto i medesimi profili di diritto* che risultano ora rilevanti dinanzi alla Corte EDU (121).
183. Con l'autonomia del diritto dell'Unione sarebbe incompatibile il fatto di lasciare anche in siffatti casi limite unicamente nelle mani della Corte EDU la decisione sulla necessità di un previo coinvolgimento della Corte di giustizia. Infatti, in definitiva, soltanto la nostra Corte può dire in maniera affidabile se essa si sia già occupata in precedenza della questione giuridica concreta pendente dinanzi alla Corte EDU riguardante la compatibilità di una determinata norma del diritto dell'Unione con uno o più diritti fondamentali garantiti dalla CEDU.
184. Al fine di rispettare il principio dell'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione e di preservare le competenze giurisdizionali di questa Corte si deve pertanto garantire che la Corte EDU, in caso di dubbio, attiverà sempre una procedura di previo coinvolgimento ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 6, del Progetto di accordo. La Corte EDU potrà soprassedere ad un previo coinvolgimento della Corte di giustizia soltanto quando sia evidente che i giudici dell'Unione si sono già occupati della questione giuridica concreta che viene sollevata mediante il ricorso ora pendente dinanzi alla Corte EDU (122). A mio avviso, un chiarimento in tal senso, vincolante dal punto di vista del diritto internazionale, è indispensabile per garantire che l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione rimanga inviolata in riferimento al meccanismo del previo coinvolgimento.
- iii) Quanto alla diversa portata delle attribuzioni della Corte EDU e di quelle della Corte di giustizia dell'Unione europea nell'ambito della PESC

185. Il terzo problema che può porsi in ordine all'autonomia del diritto dell'Unione riguarda la tutela dei diritti fondamentali e il controllo giurisdizionale degli atti giuridici dell'Unione nell'ambito della PESC (123).
186. Indubbiamente, nell'ambito della PESC esiste un certo divario tra le competenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (articolo 19, paragrafo 1, prima frase, TUE) e quelle della Corte EDU. Ciò è stato tra l'altro ammesso dal Consiglio nella fase dibattimentale del presente procedimento di parere.
187. Dunque, successivamente all'adesione dell'Unione alla CEDU, la Corte di Strasburgo avrà il compito, in tutti i settori del diritto dell'Unione, compreso quello della PESC, di esaminare i ricorsi proposti da persone e Stati e di accertare eventuali violazioni della CEDU per le quali l'Unione possa essere responsabile in veste di convenuta o di convenuta aggiunta ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 1, paragrafo 3, prima frase, o dell'articolo 1, paragrafo 4, seconda frase, del Progetto di accordo (124).
188. Per contro, come si è già rilevato, i giudici dell'Unione dispongono soltanto di poteri limitati nell'ambito della PESC (articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, sesta frase, TUE, in combinato disposto con l'articolo 275 TFUE), e spetta in sostanza ai giudici degli Stati membri dell'Unione assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nell'ambito di detta politica (articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'articolo 274 TFUE). Anche la procedura di previo coinvolgimento (articolo 3, paragrafo 6, del Progetto di accordo) può naturalmente trovare applicazione soltanto nella misura in cui la Corte di giustizia dell'Unione europea sia effettivamente competente in base ai Trattati istitutivi ad interpretare il diritto dell'Unione nell'ambito della PESC e a verificare gli atti delle istituzioni dell'Unione sotto il profilo della loro legittimità; in caso contrario, si determinerebbe un ampliamento delle sue attribuzioni incompatibile con gli articoli 4, paragrafo 1, TUE, 5, paragrafi 1, prima frase, e 2, TUE e 6, paragrafo 2, seconda frase, TUE.
189. Date tali premesse, può l'Unione riconoscere la giurisdizione della Corte EDU? È compatibile con l'autonomia del diritto dell'Unione il fatto che la Corte EDU possa esaminare atti, misure od omissioni delle istituzioni dell'Unione nell'ambito della PESC sotto il profilo della loro compatibilità con la CEDU, mentre i giudici dell'Unione – fatte salve le eccezioni disciplinate all'articolo 275, secondo comma, TFUE – sono privi del potere di svolgere a loro volta un esame siffatto? È accettabile che l'Unione, con riferimento alla PESC, sia chiamata a rispondere ai sensi del diritto internazionale in veste di convenuta o di convenuta aggiunta per eventuali violazioni della CEDU, senza disporre al tempo stesso a livello interno di propri giudici – sovranazionali – dotati del potere di sanzionare simili violazioni e di partecipare all'attuazione della CEDU?
190. Tali questioni presentano carattere di assoluta novità. Infatti, a quanto consta, la problematica dell'autonomia del diritto dell'Unione nell'ambito della conclusione di accordi internazionali è stata sino ad oggi sollevata soltanto in casi nei quali erano da temersi conflitti di competenza tra i giudici dell'Unione e un organo giurisdizionale internazionale, e mai invece in un caso in cui i poteri dei giudici dell'Unione fossero inferiori rispetto a quelli dell'organo giurisdizionale internazionale.
191. A mio parere, il principio dell'autonomia del diritto dell'Unione non impedisce a quest'ultima di riconoscere la giurisdizione di un giudice internazionale le cui competenze in un determinato settore – nella specie, quello della politica estera e di sicurezza – sopravanzino quelle dell'istituzione dell'Unione che risponde al nome di Corte di giustizia dell'Unione europea.
192. Invero, per costante giurisprudenza, il principio dell'autonomia del diritto dell'Unione impone di garantire, nell'ambito della conclusione di accordi internazionali, che le competenze dell'Unione e delle sue istituzioni rimangano impregiudicate e che un organo giurisdizionale internazionale non effettui alcuna interpretazione del diritto dell'Unione vincolante per l'Unione stessa e per le sue istituzioni (125). Tuttavia, in questo modo si mira in definitiva ad evitare soltanto possibili conflitti tra la giurisprudenza dei giudici dell'Unione, da un lato, e quella dell'organo giurisdizionale internazionale, dall'altro, e a preservare la particolare struttura sovranazionale dell'Unione (126).
193. Per contro, è escluso in partenza che possano sorgere conflitti di giurisprudenza e rischi per la struttura sovranazionale dell'Unione là dove i redattori dei Trattati istitutivi dell'Unione europea abbiano consapevolmente rinunciato in un determinato settore – come quello della PESC, che viene qui in questione – ad una struttura sovranazionale, nonché

all'interpretazione unitaria e autonoma del diritto dell'Unione da parte di un organo giurisdizionale proprio dell'Unione stessa. La mancanza di sufficienti disposizioni *all'interno dell'Unione*, che potrebbero esse sole tutelare l'autonomia del diritto dell'Unione, ben difficilmente può essere invocata per opporsi al riconoscimento della giurisdizione dell'organo giurisdizionale di un'organizzazione internazionale. Del resto, in una siffatta situazione, anche l'effettività della tutela giurisdizionale per i singoli non viene indebolita dal riconoscimento di una giurisdizione internazionale, bensì rafforzata.

194. In riferimento alla prevista adesione dell'Unione alla CEDU le considerazioni sopra svolte valgono a maggior ragione per il fatto che i redattori del Trattato di Lisbona, attraverso l'articolo 6, paragrafo 2, TUE, hanno consapevolmente conferito alle istituzioni dell'Unione il potere e il compito di realizzare quel progetto, *senza* prima dotare la PESC di una struttura sovranazionale e, in particolare, di una competenza giurisdizionale esaustiva in capo ai giudici dell'Unione. Pertanto, a quanto sembra, gli stessi redattori del Trattato di Lisbona non hanno visto alcun contrasto tra la giurisdizione fortemente limitata dei giudici dell'Unione nell'ambito della PESC, da un lato, e il riconoscimento della giurisdizione della Corte EDU all'esito dell'adesione dell'Unione alla CEDU, dall'altro.
195. Come si è detto, tutto ciò non pregiudica l'effettività dell'applicazione della CEDU né l'efficacia della tutela giurisdizionale per i singoli nel settore della PESC. Al riguardo, i redattori del Trattato di Lisbona hanno fatto affidamento sui giudici nazionali quale secondo pilastro del sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione europea. Ai giudici nazionali spetta sanzionare eventuali violazioni della CEDU in connessione con la PESC e partecipare all'applicazione di tale convenzione (articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'articolo 274 TFUE), se e in quanto non sussista eccezionalmente una competenza dei giudici dell'Unione ai sensi dell'articolo 275, secondo comma, TFUE (127).

c) Conclusione parziale

196. Non è incompatibile con i Trattati il fatto che l'Unione, in conseguenza della sua adesione alla CEDU, riconosca la giurisdizione della Corte EDU, a condizione che nel Progetto di accordo vengano apportati i necessari chiarimenti riguardo alla valutazione della necessità di un previo coinvolgimento della Corte di giustizia (articolo 3, paragrafo 6, del Progetto), nonché riguardo all'accertamento delle responsabilità del convenuto e del convenuto aggiunto (articolo 3, paragrafo 7, del Progetto). Inoltre, il fatto che la Corte EDU possa essere investita, nell'ambito della PESC, di questioni che esulano dalle competenze dei giudici dell'Unione, non influisce sulla compatibilità del Progetto di accordo con i Trattati.

2. I principi dell'effetto diretto e del primato del diritto dell'Unione

197. Tra le caratteristiche essenziali che contraddistinguono l'ordinamento giuridico dell'Unione quale ordinamento giuridico nuovo e autonomo rientrano inoltre il primato delle sue norme su quelle degli Stati membri, nonché l'effetto diretto di numerose delle sue disposizioni (128). Pertanto, *in secundis*, occorre esaminare, nell'ambito dell'articolo 1 del Protocollo n. 8, se la prevista adesione dell'Unione alla CEDU sia idonea a pregiudicare l'effetto diretto e il primato del diritto dell'Unione.
198. Per quanto riguarda anzitutto *l'effetto diretto del diritto dell'Unione*, l'adesione dell'Unione alla CEDU non dovrebbe comportare problemi particolari. Con l'entrata in vigore del previsto accordo di adesione, la CEDU diventerà parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione (129). In virtù di tale qualità la CEDU si troverà normalmente a beneficiare dell'effetto diretto del diritto dell'Unione. Infatti, le norme della CEDU in cui vengono sanciti diritti fondamentali classici o vengono dettate disposizioni procedurali per i ricorsi individuali dinanzi alla Corte EDU sono dal punto di vista del contenuto incondizionate e sufficientemente precise, sì da poter essere fatte valere dai cittadini dell'Unione e, eventualmente, dalle imprese.
199. Allo stesso modo – in determinati casi disciplinati dal diritto dell'Unione – la CEDU beneficerà, per effetto dell'adesione dell'Unione, del *primato del diritto dell'Unione* rispetto al diritto nazionale degli Stati membri. Ciò risulta dall'articolo 216, paragrafo 2, TFUE, a norma del quale tutti gli accordi internazionali conclusi dall'Unione vincolano gli Stati membri (130).
200. Più difficile è invece valutare il rango che la CEDU acquisirà nell'ambito della gerarchia delle fonti normative dell'Unione.

201. Infatti, da un lato, la CEDU, in quanto trattato internazionale concluso dall'Unione, si collocherà in una posizione gerarchica intermedia tra il diritto primario e il restante diritto secondario: dunque, la CEDU prevarrà sulle altre norme di diritto secondario, in quanto essa vincola le istituzioni dell'Unione (articolo 216, paragrafo 2, TFUE). Allo stesso tempo però essa sarà subordinata al diritto primario, in quanto il previsto accordo di adesione è stato negoziato dalla Commissione e autorizzato dal Consiglio, così che esso sottostà, in quanto atto di istituzioni dell'Unione, al controllo di legittimità della Corte di giustizia (v. articoli 263, primo comma, TFUE, 267, primo comma, TFUE, nonché, già a monte di questi, 218, paragrafo 11, TFUE). Tale conclusione non può essere modificata neppure dal fatto che tale accordo di adesione necessita dell'approvazione degli Stati membri in conformità delle loro rispettive norme costituzionali (articolo 218, paragrafo 8, secondo comma, ultima frase, TFUE).
202. Dall'altro lato, non si renderebbe giustizia alla particolare importanza della CEDU per l'ordinamento giuridico dell'Unione se si volesse concludere dal «rango intermedio» di questo previsto accordo internazionale, a metà strada tra il diritto primario e le altre norme di diritto secondario dell'Unione, che i Trattati istitutivi d'ora in poi potrebbero pretendere di avere un «primato» illimitato sulla CEDU.
203. Infatti, occorre considerare che l'obbligo di tener conto dei criteri derivanti dalla CEDU relativi alla tutela dei diritti fondamentali gode di rango costituzionale nell'ambito dell'Unione. Per un verso, ciò risulta dall'articolo 6, paragrafo 3, TUE, a norma del quale i diritti fondamentali, quali garantiti dalla CEDU, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali. Per altro verso, nell'interpretare ed applicare la Carta dei diritti fondamentali, che a sua volta ha rango di diritto primario vincolante (articolo 6, paragrafo 1, primo comma, ultima parte, TUE), bisogna tener conto che la CEDU, sulla scorta del principio di omogeneità di cui all'articolo 52, paragrafo 3, primo periodo, della Carta, va considerata quale standard minimo per la tutela dei diritti fondamentali a livello dell'Unione.
204. Date tali premesse, un eventuale conflitto tra un diritto fondamentale sancito dalla CEDU e una disposizione del diritto primario dell'Unione non può essere risolto mediante un semplice rinvio al rango formalmente inferiore della CEDU rispetto ai Trattati istitutivi dell'Unione (131). Piuttosto, dall'articolo 6, paragrafo 3, TUE e dall'articolo 52, paragrafo 3, primo periodo, della Carta dei diritti fondamentali discende che i diritti fondamentali sanciti dalla CEDU devono essere presi in considerazione nell'interpretare ed applicare il diritto primario dell'Unione e che occorre sempre ricercare un attento equilibrio tra tali diritti fondamentali e le pertinenti disposizioni del diritto primario.
205. A seguito della prevista adesione dell'Unione alla CEDU non si determinerà alcuna modifica essenziale di tale obbligo di ricerca di un attento equilibrio, il quale già oggi può essere desunto dall'articolo 6, paragrafo 3, TUE e dall'articolo 52, paragrafo 3, primo periodo, della Carta dei diritti fondamentali.
206. È possibile che la Corte EDU non definirà l'equilibrio tra le esigenze della tutela dei diritti fondamentali, da un lato, e determinati interessi generali od anche interessi economici, dall'altro, sempre in modo assolutamente identico a come è stato fatto sino ad oggi nella giurisprudenza della Corte di giustizia (132). Entro questi limiti, l'imminente vincolatività della giurisprudenza della Corte EDU per le istituzioni dell'Unione in conseguenza dell'adesione di quest'ultima alla CEDU potrà senz'altro determinare un certo spostamento di accento, ad esempio nei rapporti tra i diritti fondamentali e le libertà fondamentali del Mercato interno europeo. Tuttavia, questo possibile sviluppo sarebbe una conseguenza inevitabile dell'adesione dell'Unione alla CEDU e del riconoscimento della giurisdizione della Corte EDU, così come sono stati presupposti dai redattori del Trattato di Lisbona all'articolo 6, paragrafo 2, prima frase, TUE e all'articolo 1, lettera a), del Protocollo n. 8 (133).
207. Pertanto, in definitiva, l'adesione dell'Unione alla CEDU, così come prevista nel Progetto di accordo, non minaccia né l'effetto diretto né il primato del diritto dell'Unione.
3. I meccanismi per l'individuazione del convenuto giusto nei procedimenti dinanzi alla Corte EDU
208. *In tertiis*, e da ultimo, occorre esaminare le prescrizioni dettate dall'articolo 1, lettera b), del Protocollo n. 8. Tale norma prescrive che vengano preservate le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione «per quanto riguarda 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».

209. Diversamente da quanto potrebbe far pensare ad un primo esame la versione tedesca dell'articolo 1, lettera b), del Protocollo n. 8, nel presente contesto non viene tanto in questione la *Übermittlung* [trasmissione] di ricorsi intesa in senso proprio, quanto piuttosto la corretta individuazione del convenuto responsabile. Come reso evidente dal confronto con altre versioni linguistiche della disposizione suddetta – non da ultimo quelle francese e inglese (134) –, occorre garantire che i ricorsi presentati dinanzi alla Corte EDU siano diretti («indirizzati») in modo corretto, a seconda della situazione di fatto, contro gli Stati membri e/o contro l'Unione, ossia, detto più semplicemente, che essi *siano diretti contro il convenuto o i convenuti giusti*.
210. Il retroscena di tale prescrizione contenuta all'articolo 1, lettera b), del Protocollo n. 8 è costituito dal fatto che, negli affari dell'Unione europea, spesso si realizza un complesso intreccio di atti e competenze dell'Unione e degli Stati membri, tenendo presente in particolare che gli Stati membri sono di norma coinvolti nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, si determina una situazione composita inusuale per il sistema della CEDU, nella quale si assiste all'emanazione, ad opera di una o più Parti contraenti della CEDU, di norme (il diritto primario dell'Unione, emanato dagli Stati membri di quest'ultima, e il diritto secondario dell'Unione, emanato dalle istituzioni della stessa), le quali vengono attuate da una o più altre Parti contraenti di detta convenzione (talvolta dall'Unione stessa, spesso però dalle autorità nazionali) (135). Ciò può portare a difficoltà nell'individuazione del convenuto giusto nei procedimenti dinanzi alla Corte EDU attinenti al diritto dell'Unione.
211. L'obbligo di prevedere i «meccanismi necessari» per la scelta del convenuto giusto, imposto dall'articolo 1, lettera b), del Protocollo n. 8 quale presupposto per l'adesione dell'Unione alla CEDU, deve essere letto alla luce delle circostanze di cui sopra. La sua finalità è duplice: da un lato, siffatte misure garantiscono un'efficace vigilanza da parte della Corte EDU nell'ambito del procedimento su ricorso individuale (articolo 34 della CEDU), nel caso in cui il diritto dell'Unione dovesse essere applicato nei confronti dei singoli in un modo asseritamente contrario alla CEDU; del pari, le altre Parti contraenti della CEDU possono svolgere in maniera più efficace i loro compiti di controllo mediante la procedura di ricorso interstatale (articolo 33 della CEDU) (136). Dall'altro lato, si garantisce che il diritto dell'Unione possa per parte sua essere efficacemente difeso dall'Unione stessa e dai suoi Stati membri dinanzi ad eventuali contestazioni riguardanti la sua asserita non conformità alla CEDU.
212. Alla realizzazione di entrambe le finalità suddette sono intese le norme contenute nel Progetto di accordo relative all'imputazione di atti, misure od omissioni dell'Unione e dei suoi Stati membri (v. articolo 1, paragrafo 3, prima frase, e articolo 1, paragrafo 4, prima frase, di tale progetto), in combinazione con il meccanismo del convenuto aggiunto (v. articolo 3 del progetto).
- a) Garanzia di un'efficace vigilanza nel sistema di controllo della CEDU
213. Per quanto riguarda la prima delle due finalità di cui all'articolo 1, lettera b), del Protocollo n. 8 – ossia la garanzia di un'efficace vigilanza nel sistema di controllo della CEDU –, le regole di imputazione contenute nel Progetto di accordo assicurano che non possa sorgere alcun dubbio quanto all'identità del convenuto contro il quale i singoli o le Parti contraenti della CEDU debbono dirigere i loro ricorsi, mediante i quali essi fanno valere una violazione di tale convenzione derivante dal diritto dell'Unione o dall'esecuzione di quest'ultimo.
214. Secondo le citate regole di imputazione, l'Unione è responsabile soltanto per atti, misure od omissioni posti in essere dalle sue istituzioni, dai suoi organi o dai suoi organismi, comprese le persone che agiscono in loro nome (articolo 1, paragrafo 3, prima frase, del Progetto di accordo), mentre gli atti, le misure o le omissioni realizzati da organi nazionali devono essere imputati unicamente agli Stati membri, e ciò anche quando essi abbiano luogo in sede di esecuzione del diritto dell'Unione (articolo 1, paragrafo 4, prima frase, del Progetto di accordo).
215. Al tempo stesso, il meccanismo del convenuto aggiunto assicura un'effettiva esecuzione delle sentenze della Corte EDU nelle quali venga constatata una violazione della CEDU derivante dal diritto dell'Unione o dall'esecuzione di quest'ultimo (articolo 46, paragrafo 1, della CEDU).

- In base all'articolo 3, paragrafo 2, del Progetto di accordo, l'Unione è destinata ad assumere il ruolo di convenuto aggiunto allorché il ricorrente, allegando una violazione della CEDU da parte di organi nazionali, contesta in definitiva la compatibilità di norme del diritto dell'Unione con tale convenzione (137), in particolare quando l'asserita violazione della CEDU da parte di organi nazionali avrebbe potuto essere impedita soltanto disattendendo un obbligo derivante dal diritto dell'Unione.
 - Invece, in base all'articolo 3, paragrafo 3, del Progetto di accordo, il ruolo di convenuto aggiunto è destinato agli Stati membri dell'Unione allorché il ricorrente, allegando una violazione della CEDU da parte di istituzioni, organi od organismi dell'Unione, contesta in definitiva la compatibilità di norme del Trattato UE, del Trattato FUE o di altre norme di diritto primario (138), in particolare quando l'asserita violazione della CEDU avrebbe potuto essere impedita soltanto disattendendo un obbligo derivante dal diritto primario dell'Unione.
216. Dunque, semplificando, assumerà di volta in volta la veste di convenuto il soggetto al quale devono essere imputati l'atto, la misura o l'omissione censurati, mentre il ruolo di convenuto aggiunto spetterà al soggetto che ha il potere di apportare eventualmente una modifica delle disposizioni del diritto dell'Unione connesse all'atto, alla misura o all'omissione di cui sopra (139), e precisamente, nel caso del diritto secondario dell'Unione, all'Unione stessa, e nel caso del diritto primario dell'Unione, agli Stati membri di quest'ultima.
217. Problemi potrebbero comunque derivare dal fatto che, in base al Progetto di accordo, nessuna delle Parti contraenti della CEDU è *obbligata* ad assumere la veste di convenuto aggiunto in un procedimento dinanzi alla Corte EDU (140). Pertanto, è in teoria possibile che una Parte contraente della CEDU – sia essa l'Unione oppure un suo Stato membro – si astenga dal presentare di propria iniziativa una domanda di autorizzazione a intervenire in giudizio quale convenuto aggiunto ovvero dall'accettare un invito della Corte EDU all'intervento in causa quale convenuto aggiunto, quand'anche siano soddisfatti i relativi presupposti stabiliti dall'articolo 3, paragrafo 2 o paragrafo 3, del Progetto di accordo. In un caso siffatto sussiste il pericolo che una sentenza della Corte EDU, nella quale venga constatata una violazione della CEDU riconducibile al diritto dell'Unione, non possa essere eseguita correttamente per il fatto che il soggetto cui spetta eventualmente modificare il diritto dell'Unione non è vincolato alla sentenza della Corte suddetta per non aver partecipato al procedimento in qualità di convenuto aggiunto.
218. In base ad una prima valutazione, questo problema potrebbe essere risolto nel modo migliore prevedendo che la partecipazione in veste di convenuto aggiunto ad un procedimento dinanzi alla Corte EDU sia obbligatoria tanto per l'Unione quanto per i suoi Stati membri, una volta che siano soddisfatti i presupposti sostanziali a tal fine previsti dall'articolo 3, paragrafo 2 o paragrafo 3, del Progetto di accordo. Una siffatta automatizzazione del meccanismo del convenuto aggiunto – ad esempio tramite citazione emessa dalla Corte EDU – potrebbe però entrare in conflitto con l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione (141), in quanto in tal caso non sarebbe più in potere degli organi interni all'Unione (a livello dell'Unione oppure dei suoi Stati membri) valutare sotto la propria responsabilità e in modo definitivo se venga in questione il diritto dell'Unione e se sia necessario difenderlo dinanzi alla Corte EDU.
219. Di tali contrastanti interessi hanno tenuto conto i negoziatori, prevedendo il rilascio di una dichiarazione unilaterale dell'Unione in occasione della firma dell'accordo di adesione (142). Nella prevista dichiarazione l'Unione si obbliga tra l'altro a garantire che essa presenterà in un procedimento dinanzi alla Corte EDU una domanda di autorizzazione a intervenire quale convenuto aggiunto o accetterà un invito di detta Corte a intervenire in giudizio in tale veste di convenuto aggiunto nel caso in cui siano soddisfatti i presupposti di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del previsto accordo di adesione. In tal modo, da un lato, viene preservata l'autonomia del diritto dell'Unione e, dall'altro, viene garantito che l'Unione sarà vincolata, quale convenuto aggiunto, a tutte le eventuali sentenze della Corte EDU per l'esecuzione delle quali siano necessari atti di istituzioni, organi o organismi dell'Unione.
220. Vero è che nel Progetto di accordo e nei suoi documenti di accompagnamento non è prevista alcuna analoga dichiarazione di impegno da parte degli Stati membri dell'Unione nel caso in cui dovesse venire in questione dinanzi alla Corte EDU la compatibilità con la CEDU di

norme del diritto primario dell'Unione. Tuttavia, dal punto di vista del diritto dell'Unione, l'assunzione di un obbligo siffatto da parte degli Stati membri non si impone in modo assoluto, in quanto questi ultimi, già in forza dell'obbligo di leale cooperazione su di essi incombente ai sensi del diritto dell'Unione (articolo 4, paragrafo 3, TUE), saranno tenuti a intervenire quali convenuti aggiunti in tutti i procedimenti dinanzi alla Corte EDU per i quali sussistano i presupposti di cui all'articolo 3, paragrafo 3, del Progetto di accordo. Ciò vale a maggior ragione qualora un'istituzione dell'Unione solleciti gli Stati membri a richiedere alla Corte EDU l'autorizzazione a intervenire quali convenuti aggiunti.

b) Garanzia di un'efficace difesa del diritto dell'Unione dinanzi alla Corte EDU

221. Per quanto riguarda il secondo dei due obiettivi di cui all'articolo 1, lettera b), del Protocollo n. 8 – ossia la garanzia di un'efficace difesa del diritto dell'Unione dinanzi alla Corte EDU – , esso richiede, per essere realizzato, che l'Unione e i suoi Stati membri vengano posti effettivamente in condizione di intervenire in un procedimento dinanzi alla Corte EDU nel caso in cui lo reputino necessario.

i) La mancanza di sufficienti informazioni sui procedimenti pendenti dinanzi alla Corte EDU

222. Anzitutto, l'efficace difesa del diritto dell'Unione presuppone che quest'ultima riceva affidabili informazioni in merito a tutti i procedimenti pendenti dinanzi alla Corte EDU instaurati nei confronti di uno o alcuni dei suoi Stati membri nei quali sia ipotizzabile una partecipazione dell'Unione stessa quale convenuto aggiunto ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del Progetto di accordo. Allo stesso modo, gli Stati membri dell'Unione devono essere messi a conoscenza di tutti i procedimenti a carico dell'Unione medesima pendenti dinanzi alla Corte EDU, ai quali essi potrebbero prendere parte quali convenuti aggiunti ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, del Progetto di accordo.

223. A tenore della relazione illustrativa del Progetto di accordo, i negoziatori sembrano partire dal presupposto che l'attuale sistema di pubblicazione di tutte le cause pendenti dinanzi alla Corte EDU, che vengono notificate al relativo convenuto, dovrebbe garantire la diffusione delle necessarie informazioni (143).

224. In proposito occorre osservare che – contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione all'udienza – attualmente non viene effettuata presso la Corte EDU *nessuna* pubblicazione sistematica di tutte le cause pendenti, neppure di quelle già notificate al relativo convenuto. In particolare, la Corte EDU non dispone di alcuna pubblicazione a carattere ufficiale e diffusa a intervalli regolari – qual è invece la *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* per le attività della Corte di giustizia – nella quale vengano indicate le cause suddette con la menzione del rispettivo oggetto della controversia. Anche sui motori di ricerca della Corte EDU liberamente accessibili su Internet («HUDOC») non si trova – diversamente dalla pagina Web di questa Corte – alcuna compilazione sistematica di tutti i ricorsi pendenti e notificati. Inoltre, a quanto consta, non è previsto che la Corte EDU trasmetta all'Unione automaticamente tutti i ricorsi che essa notifica ad uno o più Stati membri di quest'ultima, così come, viceversa, non è previsto che agli Stati membri dell'Unione vengano inviati sistematicamente tutti i ricorsi notificati all'Unione medesima.

225. Date tali circostanze, non si può allo stato attuale ritenere che il sistema di notifica e di pubblicazione dei ricorsi pendenti in uso presso la Corte EDU sia idoneo ad informare in modo affidabile potenziali convenuti aggiunti in merito all'esistenza di tutti i procedimenti nei quali essi potrebbero essere indotti a presentare una domanda di autorizzazione all'intervento ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, prima frase, del Progetto di accordo.

226. Alcune parti intervenute nel presente procedimento sono del parere che gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione siano tenuti, sulla base dell'obbligo di leale cooperazione imposto loro dal diritto dell'Unione (articolo 4, paragrafo 3, TUE), ad informarsi reciprocamente in merito a tutti i ricorsi ad essi notificati dalla Corte EDU, tenendo presente che tale obbligo dovrebbe se del caso essere ulteriormente precisato nell'ambito delle misure destinate ad applicare l'accordo di adesione a livello interno all'Unione.

227. Non condivido questa tesi. La possibilità di far valere i diritti procedurali dei potenziali convenuti aggiunti dinanzi alla Corte EDU non può essere subordinata al fatto che essi vengano a conoscenza per via indiretta – attraverso altre parti del procedimento – dell'esistenza di una procedura di ricorso avente collegamenti con il diritto dell'Unione. Al fine di garantire pienamente l'effetto utile delle possibilità di intervento dell'Unione e dei suoi Stati membri ai sensi dell'articolo 3, paragrafi 2, 3 e 5, del Progetto di accordo e di consentire loro, nelle migliori condizioni possibili, la difesa del diritto dell'Unione dinanzi alla Corte EDU, deve essere compito di tale Corte informare automaticamente

L'Unione in merito a tutti i ricorsi da essa notificati ad uno o più Stati membri dell'Unione medesima, così come, all'opposto, la Corte EDU deve informare sistematicamente tutti gli Stati membri dell'Unione in merito a tutti i ricorsi notificati all'Unione stessa. Nell'epoca delle comunicazioni elettroniche e della gestione informatica dei fascicoli, tale obbligo non può essere considerato come un onere amministrativo eccessivo per la Corte EDU. A titolo di raffronto, anche questa Corte di giustizia procede essa stessa alle comunicazioni, di grande rilievo pratico, nei confronti di coloro che potrebbero eventualmente avere un diritto a intervenire nel procedimento (144), senza lasciare tale incombenza all'iniziativa della parte ricorrente o della parte convenuta in un procedimento dinanzi ad essa pendente.

228. L'assenza di un'informazione sistematica a beneficio dell'Unione e dei suoi Stati membri in merito ai ricorsi notificati dalla Corte EDU ai convenuti principali non è compensata dal fatto che tale Corte può, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, prima frase, del Progetto di accordo, emettere, in procedimenti dove ciò sia opportuno, un invito a intervenire in giudizio in veste di convenuto aggiunto. Infatti, secondo la disposizione suddetta, la Corte EDU non è obbligata a formulare sistematicamente inviti siffatti, bensì conserva un potere discrezionale di scelta dei procedimenti riguardo ai quali l'invito a intervenire in giudizio debba da parte sua ritenersi necessario.
- ii) Il potere della Corte EDU di effettuare un esame di plausibilità in ordine a domande di autorizzazione all'intervento come convenuto aggiunto
229. Oltre a quanto sopra indicato, la difesa efficace del diritto dell'Unione presuppone che l'Unione sia legittimata ad intervenire in tutti i procedimenti dinanzi alla Corte EDU nei quali a suo avviso sia in discussione la compatibilità del diritto dell'Unione con la CEDU. Del pari, gli Stati membri dell'Unione devono avere la facoltà di prendere parte a tutti i procedimenti dinanzi alla Corte EDU nei quali a loro avviso sia in gioco la compatibilità del diritto dell'Unione con la CEDU.
230. Tuttavia, dall'articolo 3, paragrafo 5, terza frase, del Progetto di accordo risulta che alla Corte EDU deve spettare il potere di sottoporre ad una verifica di plausibilità, sotto il profilo del contenuto, le domande presentate dall'Unione e dai suoi Stati membri ai fini dell'autorizzazione a intervenire in giudizio quali convenuti aggiunti. In tal modo viene riconosciuto alla Corte EDU un margine di discrezionalità per quanto riguarda l'autorizzazione a tale intervento di convenuti aggiunti. Invero, alcune parti nel presente procedimento hanno tentato di minimizzare l'importanza del suddetto margine di discrezionalità. Tuttavia, nel complesso le parti intervenute erano tutt'altro che d'accordo riguardo all'estensione di tale margine di discrezionalità della Corte di Strasburgo (145). Ciò rende evidente come le possibilità di partecipazione di potenziali convenuti aggiunti siano esposte a notevoli incertezze a motivo del previsto controllo di plausibilità.
231. Sono del parere che tale esame di plausibilità sia suscettibile di mettere in pericolo l'obiettivo dell'efficace difesa del diritto dell'Unione dinanzi alla Corte EDU, quale enunciato all'articolo 1, lettera b), del Protocollo n. 8. Infatti, anche se ci si deve attendere che la Corte di Strasburgo di norma accoglierà una domanda di autorizzazione ad intervenire quale convenuto aggiunto, non si può escludere che essa in determinati casi possa negare la plausibilità dei motivi adottati a sostegno di tale domanda. In tal caso, l'Unione ovvero i suoi Stati membri sarebbero esclusi dalla partecipazione ad un procedimento dinanzi alla Corte suddetta, quand'anche essi ritenessero necessario difendere il diritto dell'Unione in tale procedimento.
232. Del resto, tale circostanza non sarebbe compatibile neppure con l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Tale autonomia presuppone che l'Unione ovvero i suoi Stati membri decidano, sotto la propria responsabilità e senza alcun diritto di ingerenza da parte di organismi esterni al sistema dell'Unione, se una causa incida sul diritto dell'Unione e se essa faccia perciò apparire necessaria una partecipazione in veste di convenuti aggiunti.
233. Tale manifesta lacuna nella concezione del meccanismo del convenuto aggiunto, così come previsto nel Progetto di accordo, non può essere compensata dal fatto che le Parti contraenti della CEDU hanno la possibilità, ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 2, di tale convenzione, di intervenire come «terzi» nei procedimenti pendenti dinanzi alla Corte EDU. Infatti, anche tale ammissione dei terzi, a mente della disposizione sopra citata, non è automatica, bensì è rimessa alla discrezionalità della Corte suddetta («può»).

234. In tale contesto può risultare interessante tracciare un confronto con le disposizioni procedurali vigenti presso questa Corte. Esse conferiscono alle istituzioni dell'Unione partecipanti al procedimento legislativo, nonché agli Stati membri, il diritto di intervenire in tutti i procedimenti pendenti in modo del tutto avulso dalla prova di un legittimo interesse, senza che tale diritto subisca limitazioni per effetto di un qualsivoglia potere discrezionale o di un qualsivoglia esame di plausibilità da parte della Corte di giustizia (146). Ciò costituisce l'espressione della particolare responsabilità delle citate istituzioni dell'Unione e degli Stati membri rispetto all'ordinamento giuridico dell'Unione.

c) Valutazione in sintesi

235. Il previsto meccanismo del convenuto aggiunto, quale delineato all'articolo 3 del Progetto di accordo, può essere considerato compatibile con l'articolo 1, lettera b), del Protocollo n. 8 soltanto a condizione che vi sia la garanzia che i potenziali convenuti aggiunti verranno informati sistematicamente e senza eccezioni in merito all'esistenza di tutti i procedimenti nei quali essi potrebbero essere indotti a presentare una domanda di autorizzazione all'intervento ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, prima frase, del Progetto di accordo, e che eventuali domande di autorizzazione all'intervento non verranno assoggettate ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, terza frase, del medesimo progetto ad alcun esame di plausibilità da parte della Corte EDU.

4. Conclusione parziale

236. In conclusione, occorre constatare che il Progetto di accordo può ritenersi compatibile con le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione soltanto a condizione che esso venga modificato nei termini tratteggiati supra ai paragrafi 179, 184 e 235.

D – *Le misure necessarie per la partecipazione dell'Unione agli organi di controllo della CEDU*

237. Oltre a quanto sopra esposto, l'articolo 1, lettera a), del Protocollo n. 8 impone, in riferimento al previsto accordo di adesione, di preservare le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione «per quanto riguarda le modalità specifiche dell'eventuale partecipazione dell'Unione agli organi di controllo» della CEDU.

238. Con la prevista adesione dell'Unione alla CEDU, l'Unione parteciperà ad entrambi gli organi di controllo della convenzione, e cioè alla Corte EDU, quale organo di controllo giurisdizionale, e al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, quale organo di controllo politico.

1. La partecipazione dell'Unione alla Corte EDU

239. Per quanto attiene anzitutto alla partecipazione dell'Unione alla Corte EDU, il previsto meccanismo del convenuto aggiunto e la prevista procedura di previo coinvolgimento, entrambi disciplinati all'articolo 3 del Progetto di accordo, configurano modalità specifiche nel senso di cui all'articolo 1, lettera a), del Protocollo n. 8. Come ho già rilevato più sopra, tale disciplina è in linea di principio idonea a preservare le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione in vista dell'adesione alla CEDU. Sono necessarie unicamente alcune modifiche, integrazioni e precisazioni in merito alle modalità di funzionamento di questi meccanismi (147).

240. Va da sé che l'Unione avrà inoltre il diritto di partecipare, mediante una delegazione del Parlamento europeo nell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, all'elezione dei giudici della Corte EDU (articolo 6 del Progetto di accordo e articolo 22 della CEDU). Lo stesso dicasi per il diritto spettante all'Unione di proporre propri candidati per un posto di giudice alla Corte EDU. In tale contesto non vi era necessità di specifiche misure intese a preservare le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione. È sufficiente invece, in relazione all'articolo 1, lettera a), del Protocollo n. 8, che l'Unione, così come previsto nel Progetto di accordo, cooperi quale Parte contraente della CEDU con pari diritti alla scelta dei giudici della Corte EDU, e che il giudice designato su proposta dell'Unione partecipi quale membro della Corte EDU su un piede di parità con gli altri all'attività giurisprudenziale di tale organo (148).

2. La partecipazione dell'Unione al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa

241. Per quanto riguarda poi la partecipazione dell'Unione ai lavori del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, l'articolo 7 del Progetto di accordo, in combinato disposto con la prevista «regola n. 18» (149), reca alcune norme speciali quanto alle maggioranze richieste per l'adozione delle delibere di tale organo, allorché esso, con riferimento alle cause in cui è parte l'Unione, adempie al proprio compito di sorveglianza dell'esecuzione delle sentenze definitive della Corte EDU (articolo 46, paragrafi da 2 a 5, della CEDU) nonché dei termini delle composizioni amichevoli (articolo 39, paragrafo 4, della CEDU).

242. In particolare, ai sensi del paragrafo 2 della regola n. 18, per le deliberazioni definitive del Comitato dei Ministri finalizzate all'adizione della Corte EDU sono sufficienti i voti di un quarto dei rappresentanti legittimati a partecipare alle sedute. In conseguenza di tale norma, già una simile «iperminoranza» in seno al Comitato dei Ministri può consentire l'avvio di procedure per constatazione di inadempimento e di procedure per l'interpretazione di sentenze dinanzi alla Corte EDU.
243. Tali norme speciali sono dovute al fatto che l'Unione e i suoi Stati membri, in virtù del dovere di leale cooperazione ad essi incombente in forza del diritto dell'Unione (articolo 4, paragrafo 3, TUE), voteranno congiuntamente nell'ambito del Comitato dei Ministri, nel caso in cui vengano in questione potenziali violazioni della CEDU attinenti al diritto dell'Unione (150). Per consentire comunque un efficace controllo esterno di atti, misure ed omissioni dell'Unione e dei suoi Stati membri da parte del Comitato dei Ministri, le regole in materia di voto dovevano essere adattate in maniera tale che l'Unione non fosse in grado da sola di bloccare l'adozione di una delibera (151).
244. Invero, le succitate norme speciali hanno come conseguenza che agli Stati parti contraenti del Consiglio d'Europa che non sono Stati membri dell'Unione viene riconosciuto un peso particolare nei lavori del Comitato dei Ministri quando si tratti di sorvegliare il rispetto degli obblighi che la CEDU impone all'Unione. Le norme speciali possono portare a far sì che l'Unione e i suoi Stati membri, quand'anche si trovino in una situazione di maggioranza dal punto di vista puramente numerico, vengano «messi in minoranza» nell'ambito della sorveglianza dell'esecuzione delle sentenze e delle composizioni amichevoli nelle quali l'Unione sia parte. Inoltre, poiché il Comitato dei Ministri è un organo politico, non si può escludere che gli Stati contraenti non appartenenti all'Unione, nel formulare il proprio voto nei casi controversi, si comporteranno senza prestare la necessaria considerazione per le particolarità dell'Unione e del diritto dell'Unione.
245. Tuttavia, rientra nella natura di un sistema di garanzia collettiva con un efficace controllo esterno (152) il fatto che gli Stati membri del Consiglio d'Europa non appartenenti all'Unione possano far adottare simili delibere contro la volontà dell'Unione e dei suoi Stati membri, qualora essi ritengano che l'Unione non abbia adempiuto gli obblighi che le incombono in forza di una sentenza della Corte EDU o di una composizione amichevole da essa conclusa. Senza le previste norme speciali, l'Unione e i suoi Stati membri avrebbero in seno al Comitato dei Ministri un diritto di veto negli affari che li riguardano, ciò che in definitiva porterebbe il sistema del controllo esterno a conseguenze assurde.
246. Il rischio di un pregiudizio per le particolarità dell'Unione e del diritto dell'Unione appare comunque modesto, in quanto non è lo stesso Comitato dei Ministri a decidere definitivamente se l'Unione abbia o no eseguito correttamente una sentenza emessa a suo carico o una composizione amichevole da essa conclusa. Piuttosto, un'eventuale deliberazione dettata da motivi politici in seno al Comitato dei Ministri porterà unicamente al risultato che la Corte EDU verrà (nuovamente) chiamata ad effettuare una valutazione giuridica della questione.
247. Pertanto, nel complesso, le norme riguardo ai lavori del Comitato dei Ministri appaiono adeguate al fine di tener conto delle particolarità dell'Unione in riferimento alla sua partecipazione agli organi della CEDU. Esse non destano alcuna perplessità riguardo alla loro compatibilità con i Trattati.
3. Conclusione parziale
248. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono (fatti salvi i rilievi da me formulati supra ai paragrafi 135, 179, 184 e 235, nonché infra al paragrafo 265 di questa presa di posizione), non sussistono dunque elementi per ritenere che le norme contenute nel Progetto di accordo relative alla partecipazione dell'Unione agli organi di controllo della CEDU non tengano conto delle caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione o possano essere altrimenti incompatibili con i Trattati.
- E – *La presa in considerazione della situazione particolare degli Stati membri in rapporto alla CEDU*
249. Da ultimo, occorre garantire, ai sensi dell'articolo 2, seconda frase, del Protocollo n. 8, che il previsto accordo di adesione non incida «sulla situazione particolare degli Stati membri» dell'Unione nei confronti della CEDU, e ciò segnatamente sotto tre punti di vista:
- in primo luogo, con riferimento ai protocolli annessi alla CEDU (in proposito, v. infra, sezione 1),

- in secondo luogo, in riferimento ad eventuali misure per i casi di stato d'urgenza, adottate dagli Stati membri dell'Unione sulla base dell'articolo 15 della CEDU (in proposito, v. infra, sezione 2), nonché,
 - in terzo luogo, relativamente ad eventuali riserve formulate dagli Stati membri dell'Unione ai sensi dell'articolo 57 della CEDU (in proposito, v. infra, sezione 3).
250. Inoltre, si dovrà dedicare un breve esame ad un possibile rischio per la situazione particolare degli Stati membri nella CEDU in riferimento al meccanismo del convenuto aggiunto (in proposito, v. infra, sezione 4).
1. La situazione particolare degli Stati membri in riferimento ai protocolli annessi alla CEDU
251. Per quanto riguarda anzitutto la situazione particolare degli Stati membri dell'Unione in riferimento ai protocolli annessi alla CEDU, occorre ricordare che non tutti gli Stati membri hanno necessariamente ratificato la totalità di questi atti (153). Conformemente a ciò, l'articolo 2, seconda frase, del Protocollo n. 8 mira a garantire che l'adesione dell'Unione alla CEDU non determini indirettamente un vincolo degli Stati membri ai protocolli annessi alla CEDU di cui essi stessi non sono (ancora) parti contraenti.
252. Tuttavia, il previsto accordo di adesione comporterà comunque l'adesione dell'Unione soltanto al Protocollo addizionale e al Protocollo n. 6 della CEDU. Tutti gli Stati membri dell'Unione hanno già aderito a questi due protocolli. Pertanto, a questo riguardo non sussiste alcuna «situazione particolare degli Stati membri» sulla quale potrebbe incidere la prevista adesione dell'Unione alla CEDU.
253. Nel presente procedimento di parere non è necessario appurare se un'eventuale successiva adesione dell'Unione ad altri protocolli annessi alla CEDU, dei quali non tutti gli Stati membri siano parte, sarebbe compatibile con le disposizioni di diritto primario di cui all'articolo 2, seconda frase, del Protocollo n. 8, in quanto si tratta, allo stato attuale, di una questione puramente ipotetica, che non costituisce l'oggetto del processo di adesione in corso. Indipendentemente da ciò, in virtù del particolare requisito per la ratifica previsto dall'articolo 218, paragrafo 8, secondo comma, ultima frase, TFUE, gli Stati membri conservano nelle loro mani il potere di vigilare, in occasione di ogni futura adesione dell'Unione ad un protocollo della CEDU, sulla coerenza tra gli obblighi di diritto internazionale che ne deriverebbero per l'Unione e quelli gravanti su di essi.
254. Per completezza desidero ricordare che il diritto dell'Unione si ispira da lungo tempo, *sotto il profilo sostanziale*, ai protocolli annessi alla CEDU, anche se non tutti gli Stati membri dell'Unione hanno aderito ad essi. Tali protocolli, da un lato, vengono presi in considerazione nell'ambito della Carta dei diritti fondamentali (154) e, dall'altro, possono giocare un ruolo là dove si tratti di determinare il contenuto dei principi generali del diritto dell'Unione (155) (v. anche l'articolo 6, paragrafo 3, TUE). Non si può escludere che tali riferimenti a carattere puramente sostanziale operati dal diritto dell'Unione e dai giudici dell'Unione ai protocolli della CEDU si ripercuotano sulla situazione degli Stati membri, ad esempio sugli obblighi ad essi incombenti nell'attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali. Nondimeno, in questo caso si tratta di un fenomeno già presente allo stato attuale del diritto dell'Unione, e non di una conseguenza della prevista adesione dell'Unione alla CEDU.
255. Pertanto, dalla prevista adesione dell'Unione alla CEDU non deriva nel complesso alcuna modifica della situazione degli Stati membri in riferimento ai protocolli di detta convenzione, del tipo di quelle che l'articolo 2, seconda frase, del Protocollo n. 8 mira ad evitare.
2. La situazione particolare degli Stati membri in riferimento all'articolo 15 della CEDU
256. Per quanto riguarda poi la clausola relativa agli stati d'urgenza di cui all'articolo 15 della CEDU, essa consente alle Parti contraenti di tale convenzione di adottare, entro determinati limiti, «misure» in deroga agli obblighi previsti dalla convenzione stessa «[i]n caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione».
257. Tale possibilità di adozione di misure per i casi d'urgenza non subirà alcuna modifica per effetto dell'adesione dell'Unione alla CEDU. Nessuna disposizione del Progetto di accordo limita la possibilità degli Stati membri di fare ricorso all'articolo 15 della CEDU. Anche la circostanza che con l'adesione dell'Unione la CEDU diventerà parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione stessa e si troverà a beneficiare del primato del diritto dell'Unione sul diritto nazionale in forza dell'articolo 216, paragrafo 2, TFUE (156) non pregiudica l'applicazione di misure per i casi d'urgenza da parte degli Stati membri. Infatti, al pari delle altre disposizioni della CEDU, anche l'articolo 15 di quest'ultima verrà

incorporato nel diritto dell'Unione. Peraltro, il diritto dell'Unione contiene a sua volta, all'articolo 347 TFUE, una clausola per gli stati di urgenza, la quale è paragonabile a quella contenuta nell'articolo 15 della CEDU e consente agli Stati membri, in sostanza, l'adozione di misure identiche a quelle che anche la CEDU permette.

258. Pertanto, non vi sono motivi per temere che la prevista adesione dell'Unione alla CEDU possa in qualche modo incidere sulla situazione particolare degli Stati membri in riferimento all'articolo 15 della CEDU.
3. La situazione particolare degli Stati membri rispetto alle riserve di diritto internazionale da essi formulate nei confronti della CEDU
259. Resta da esaminare se il Progetto di accordo possa incidere sulla situazione particolare degli Stati membri qualora questi abbiano formulato riserve di diritto internazionale ai sensi dell'articolo 57 della CEDU nei confronti di questa o quella disposizione della convenzione. Questa problematica può essere discussa sotto un duplice aspetto: da un lato, in riferimento al principio della responsabilità congiunta del convenuto e del convenuto aggiunto, quale prevista nel Progetto di accordo [(in proposito, v. infra, sezione a)], e, dall'altro, riguardo al primato del diritto dell'Unione sul diritto nazionale, di cui la CEDU si troverà a beneficiare per effetto dell'adesione dell'Unione [(in proposito, v. infra, sezione b)].
- a) Il principio della responsabilità congiunta del convenuto e del convenuto aggiunto
260. Uno degli obiettivi della disciplina di cui all'articolo 2, seconda frase, del Protocollo n. 8 è di impedire che uno Stato membro dell'Unione, in conseguenza dell'adesione di quest'ultima alla CEDU, venga condannato dalla Corte EDU per violazione di una norma di tale convenzione, malgrado che esso avesse formulato, quale Parte contraente della CEDU, una riserva nei confronti proprio di questa norma.
261. Diversamente da quanto la Commissione pare ritenere, il pericolo di una siffatta condanna da parte della Corte EDU non sembra affatto scongiurato alla luce della disciplina contenuta nell'articolo 1, paragrafi 3 e 4, del Progetto di accordo.
262. Invero, all'articolo 1, paragrafo 3, di detto progetto viene chiarito che l'adesione dell'Unione alla CEDU impone all'Unione degli obblighi soltanto per quanto riguarda gli atti, le misure o le omissioni delle sue istituzioni, dei suoi organi e dei suoi organismi, nonché delle persone che agiscono in nome di tali soggetti. Inoltre, dall'articolo 1, paragrafo 4, del Progetto di accordo risulta che gli atti, le misure e le omissioni di organi nazionali devono essere imputati soltanto ai rispettivi Stati membri dell'Unione, e ciò anche quando essi vengano posti in essere nell'ambito dell'attuazione del diritto dell'Unione.
263. Tuttavia, tra gli elementi centrali del Progetto di accordo rientrano il già più volte menzionato meccanismo del convenuto aggiunto e, collegata a questo, la regola della responsabilità congiunta dell'Unione e di uno o più Stati membri per eventuali violazioni della CEDU commesse nell'attuazione del diritto dell'Unione (articolo 3, paragrafo 7, del Progetto di accordo).
264. In considerazione di tale disciplina possono verificarsi situazioni nelle quali uno o più Stati membri in veste di convenuti aggiunti (v. articolo 3, paragrafo 3, del Progetto di accordo) vengono dichiarati responsabili insieme all'Unione in una sentenza della Corte EDU a motivo della violazione di un diritto fondamentale garantito dalla CEDU, malgrado che gli Stati membri interessati avessero formulato, nella loro qualità di Parti contraenti di tale convenzione, una riserva nei confronti della pertinente disposizione di quest'ultima. Pertanto, in tal caso, l'adesione dell'Unione alla CEDU e la correlata regola della responsabilità congiunta potrebbero avere come conseguenza un ampliamento della responsabilità degli Stati membri interessati eccedente gli obblighi di diritto internazionale da essi personalmente assunti quali Parti contraenti della CEDU.
265. Un'elaborazione in questi termini del Progetto di accordo si pone in contrasto eclatante con l'articolo 2, seconda frase, del Protocollo n. 8, ai sensi del quale, nell'ambito dell'adesione dell'Unione alla CEDU, non deve determinarsi alcuna incidenza sulla situazione particolare degli Stati membri nei confronti della CEDU stessa. Date tali circostanze, l'Unione può stipulare il previsto accordo di adesione soltanto nel caso in cui in quest'ultimo venga chiarito adeguatamente che il principio della responsabilità congiunta del convenuto e del convenuto aggiunto non pregiudica eventuali riserve formulate dalle Parti contraenti ai sensi dell'articolo 57 della CEDU.
- b) La CEDU quale parte integrante del diritto dell'Unione dotata di primato sulle altre norme

266. Oltre a quanto sopra esposto, non vi è dubbio che l'adesione dell'Unione alla CEDU produrrà come effetto di vincolare gli Stati membri alla CEDU, anche sul piano interno all'Unione, in modo più intenso rispetto all'attuale situazione normativa. Infatti, come già indicato più volte, con l'adesione dell'Unione alla CEDU quest'ultima diverrà parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione e, ai sensi dell'articolo 216, paragrafo 2, TFUE, si troverà a beneficiare del primato del diritto dell'Unione sul diritto nazionale (157).
267. Invero, nella maggior parte dei casi ciò difficilmente avrà ripercussioni pratiche, in quanto il diritto dell'Unione, indipendentemente dall'adesione di quest'ultima alla CEDU (articolo 6, paragrafo 2, TUE), già garantisce numerosi diritti fondamentali che offrono un livello di tutela almeno equivalente, se non addirittura più elevato, rispetto a quello fornito dalla CEDU – e ciò o nell'ambito della Carta dei diritti fondamentali (articolo 6 paragrafo 1, TUE) o sotto forma di principi generali del diritto (articolo 6, paragrafo 3, TUE). Al rispetto di questi diritti fondamentali riconosciuti dall'Unione sono comunque illimitatamente vincolati tutti gli Stati membri allorché attuano il diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, indipendentemente dal fatto che essi abbiano formulato o no, quali Parti contraenti della CEDU, una riserva nei confronti di analoghe norme di tale convenzione o dei suoi protocolli.
268. Qualora però dovesse verificarsi l'improbabile ipotesi che un determinato diritto fondamentale trovi riconoscimento soltanto nella CEDU, senza che esso possa essere contemporaneamente desunto anche dalla Carta dei diritti fondamentali o dai principi generali del diritto dell'Unione, allora il vincolo degli Stati membri al rispetto di tale diritto fondamentale – in sede di attuazione del diritto dell'Unione – deriverebbe dall'articolo 216, paragrafo 2, TFUE. In un caso siffatto, uno Stato membro potrebbe dunque vedersi in futuro vincolato, in forza del diritto dell'Unione, a rispettare una norma della CEDU contro la quale esso aveva in ipotesi formulato una riserva nella sua veste di Parte contraente di tale convenzione.
269. Tuttavia, queste possibili ripercussioni derivanti dall'articolo 216, paragrafo 2, TFUE per la posizione giuridica degli Stati membri integrano una problematica giuridica di natura puramente interna all'Unione, la quale non può essere oggetto del previsto accordo di adesione, bensì deve essere risolta unicamente a livello interno all'Unione nell'ambito dell'autonomia del diritto di quest'ultima (158). Ai fini del presente procedimento di parere è sufficiente constatare che l'articolo 2, seconda frase, del Protocollo n. 8 non impone affatto di recepire nel Progetto di accordo una corrispondente disciplina relativa alle relazioni giuridiche interne tra l'Unione e i suoi Stati membri. Al contrario, una disciplina siffatta all'interno dell'accordo di adesione entrerebbe necessariamente in conflitto con l'autonomia del diritto dell'Unione.
4. La situazione particolare degli Stati membri nell'ambito del meccanismo del convenuto aggiunto
270. Infine, buon ultimo, si impone il rilievo che l'elencazione di aspetti da considerare nella preservazione della situazione particolare degli Stati membri rispetto alla CEDU non ha carattere esaustivo (v. l'espressione «in particolare»). Possono pertanto porsi, in rapporto con la prevista adesione dell'Unione alla CEDU, ulteriori problemi giuridici non espressamente menzionati, che possono eventualmente incidere sulla situazione particolare degli Stati membri.
271. In tale contesto è opportuno rivolgere ancora brevemente l'attenzione al meccanismo del convenuto aggiunto, previsto dall'articolo 3 del Progetto di accordo.
272. Come già accennato, il Progetto di accordo non prevede alcun meccanismo automatico di partecipazione dell'Unione o dei suoi Stati membri in veste di convenuti aggiunti ai procedimenti dinanzi alla Corte EDU (159). Per l'eventualità – sicuramente improbabile – che l'Unione non dovesse prendere parte quale convenuto aggiunto ad una procedura di ricorso avviata contro uno o alcuni dei suoi Stati membri, malgrado il soddisfacimento dei relativi presupposti ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del Progetto di accordo, la Corte EDU non potrebbe costringere l'Unione a intervenire nel procedimento. Essa dovrebbe piuttosto limitarsi ad attribuire unicamente allo Stato membro o agli Stati membri convenuti la responsabilità per un'eventuale violazione della CEDU (articolo 46, paragrafo 1, della CEDU), quand'anche tale violazione dovesse essersi verificata nell'attuazione del diritto dell'Unione.
273. Questo rischio residuale per gli Stati membri di essere chiamati eventualmente a rispondere da soli per violazioni della CEDU che sono riconducibili al diritto dell'Unione determina

un'incidenza sulla loro situazione nei confronti della CEDU ai sensi dell'articolo 2, seconda frase, del Protocollo n. 8? Ritengo di no.

274. Da un lato, tale rischio di essere chiamati a rispondere già sussiste per gli Stati membri, anche senza l'adesione dell'Unione alla CEDU. Infatti, si ammette che già allo stato attuale gli Stati membri dell'Unione non possono sottrarsi alle responsabilità ad essi incombenti in forza del diritto internazionale nell'ambito della CEDU mediante un trasferimento di poteri sovrani all'Unione. Pertanto, già oggi possono essere instaurate dinanzi alla Corte EDU procedure di ricorso contro gli Stati membri dell'Unione, le quali mirino a far dichiarare la responsabilità di tali Stati per asserite violazioni della CEDU eventualmente risultanti dal trasferimento di poteri sovrani all'Unione. Per parte sua, la Corte EDU prende in esame doglianze di questo tipo, anche se fino ad oggi essa ha continuato ad utilizzare un criterio di valutazione ristretto, quale enunciato nella giurisprudenza *Bosphorus* (160). Anche nel caso in cui la Corte EDU dovesse applicare, dopo l'adesione dell'Unione alla CEDU, un criterio di valutazione più rigoroso di quello enunciato nella giurisprudenza *Bosphorus*, ciò non modificherebbe nella sua sostanza l'obbligo da sempre gravante sugli Stati membri di rispettare la CEDU e di non sottrarsi a quest'ultima mediante un trasferimento di poteri sovrani ad organismi internazionali.
275. Dall'altro lato, la prevista dichiarazione unilaterale dell'Unione, il cui testo è disponibile alla Corte quale parte dei documenti di accompagnamento del Progetto di accordo, offre, insieme alla tutela dell'autonomia del diritto dell'Unione, un'adeguata garanzia che l'Unione non «lascerà nelle peste» i propri Stati membri davanti alla Corte EDU ove sussistano i presupposti per la sua partecipazione quale convenuto aggiunto ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del Progetto di accordo.
276. Pertanto, alla luce di tutte queste considerazioni, il fatto che l'Unione non venga automaticamente coinvolta quale convenuto aggiunto in tutti i ricorsi diretti contro i suoi Stati membri e attinenti al diritto dell'Unione, bensì possa decidere autonomamente in merito alla propria partecipazione al procedimento dinanzi alla Corte EDU, non comporta alcuna modifica sostanziale della situazione degli Stati membri in rapporto alla CEDU. A maggior ragione non si può parlare di un *peggioramento* della loro situazione in confronto a quella esistente prima dell'adesione dell'Unione alla CEDU.
5. Conclusione parziale
277. Pertanto, riepilogando, non sussistono elementi per temere che il Progetto di accordo possa determinare un'incidenza sulla situazione particolare degli Stati membri nei confronti della CEDU ai sensi dell'articolo 2, seconda frase, del Protocollo n. 8, a condizione che venga fornito il chiarimento menzionato supra al paragrafo 265.

Osservazione finale

278. L'esame del Progetto di accordo, condotto sulla base dei criteri giuridici enunciati nell'articolo 6, paragrafo 2, TUE e nel Protocollo n. 8 nonché alla luce della Dichiarazione n. 2, non ha rivelato elementi che possano sostanzialmente mettere in discussione la compatibilità con i Trattati della prevista adesione dell'Unione alla CEDU. Il Progetto di accordo necessita unicamente di alcune modifiche e/o integrazioni relativamente modeste, che potrebbero essere realizzate senza serie difficoltà.
279. Date tali circostanze, non mi parrebbe opportuno dichiarare incompatibile con i Trattati il Progetto di accordo così come attualmente formulato. La Corte dovrebbe piuttosto, in aderenza al suo secondo parere relativo allo Spazio economico europeo (161), dichiarare che il Progetto di accordo è compatibile con i Trattati, a condizione che vengano apportate le modificazioni, integrazioni e precisazioni da me indicate.

VII – Conclusione

280. Sulla scorta delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di emettere il proprio parere nei termini seguenti:

Il Progetto riveduto di accordo, presentato a Strasburgo il 10 giugno 2013, relativo all'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, è compatibile con i Trattati, purché sia garantito, con modalità vincolanti ai sensi del diritto internazionale:

- che l'Unione e i suoi Stati membri, in vista delle loro eventuali domande di intervento in giudizio in veste di convenuti aggiunti ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, del Progetto di accordo, vengano informati sistematicamente e senza eccezioni in merito a tutti i

ricorsi pendenti dinanzi alla Corte EDU, allorché e non appena questi vengono notificati al rispettivo convenuto;

- che le domande proposte dall'Unione e dai suoi Stati membri ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, del Progetto di accordo per ottenere l'autorizzazione ad intervenire in giudizio in veste di convenuti aggiunti non vengano sottoposte ad alcun esame di plausibilità da parte della Corte EDU;
- che il previo coinvolgimento della Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 6, del Progetto di accordo si estenda a tutte le questioni giuridiche relative all'interpretazione delle norme del diritto primario e del diritto secondario dell'Unione in conformità alla CEDU;
- che si possa soprassedere all'instaurazione di una procedura di previo coinvolgimento ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 6, del Progetto di accordo soltanto qualora sia evidente che la Corte di giustizia dell'Unione europea si è già occupata della questione giuridica concreta che costituisce l'oggetto del ricorso pendente dinanzi alla Corte EDU;
- che il principio della responsabilità congiunta del convenuto e del convenuto aggiunto ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 7, del Progetto di accordo non pregiudichi eventuali riserve formulate dalle Parti contraenti della CEDU ai sensi dell'articolo 57 di tale convenzione, e
- che, inoltre, in nessun caso la Corte EDU possa discostarsi dal principio – enunciato all'articolo 3, paragrafo 7, del Progetto di accordo – della responsabilità congiunta del convenuto e del convenuto aggiunto per le violazioni della CEDU da essa constatate.