



Bruxelles, 11 febbraio 2019
(OR. en)

7668/10
DCL 1

FREMP 5
JAI 227
COHOM 74

DECLASSIFICAZIONE¹

del documento: ST 7668/10 RESTREINT UE

data: 18 marzo 2010

nuovo status: Pubblico

Oggetto: RACCOMANDAZIONE DI DECISIONE DEL CONSIGLIO che autorizza la Commissione a negoziare l'accordo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

Si allega per le delegazioni la versione declassificata del documento in oggetto.

Il testo del presente documento è identico a quello della versione precedente.

¹ Documento declassificato dalla Commissione europea il 28 gennaio 2019.

RESTREINT UE



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 18 marzo 2010 (23.03)
(OR. en)**

7668/10

RESTREINT UE

**FREMP 5
JAI 227
COHOM 74**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: 17 marzo 2010

Destinatario: Signor Pierre de BOISSIEU, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

Oggetto: **RACCOMANDAZIONE DI DECISIONE DEL CONSIGLIO** che autorizza la Commissione a negoziare l'accordo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione SEC(2010) 305 definitivo.

All.: SEC(2010) 305 definitivo



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 17.3.2010
SEC(2010) 305 definitivo

RESTREINT UE

Raccomandazione di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

**che autorizza la Commissione a negoziare l'accordo di adesione dell'Unione europea alla
Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali**

DECLASSIFIED

RELAZIONE

I. LA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI

Decisione fra le più rimarchevoli per la promozione dello Stato di diritto a livello internazionale è stata, nel 1950, l'adozione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), una convenzione multilaterale nell'ambito del Consiglio d'Europa. Le parti contraenti della CEDU riaffermavano così le “libertà fondamentali che costituiscono le basi stesse della giustizia e della pace nel mondo e il cui mantenimento si fonda essenzialmente, da una parte, su un regime politico effettivamente democratico e dall'altra, su una concezione comune e un comune rispetto dei Diritti dell'Uomo di cui essi si valgono”. Muovendo i primi passi verso l'attuazione collettiva di alcuni diritti sanciti dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata nel 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, le parti istituivano un sistema di controllo esterno del rispetto dei diritti umani.

Ad oggi sono obbligati dalla CEDU tutti i 47 membri del Consiglio d'Europa. Con l'entrata in vigore dell'11° protocollo nel 1994, il controllo sull'applicazione della CEDU compete unicamente alla Corte europea dei diritti dell'uomo (“Corte di Strasburgo”), i cui giudici sono eletti, a titolo di ciascuna parte, dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa su una lista di tre candidati presentata da quella parte contraente. La Corte di Strasburgo è competente a pronunciarsi su ricorsi individuali e interstatali. La sentenza che accerti una violazione della CEDU ha carattere dichiarativo ed è vincolante nei confronti della parte convenuta. Sorveglia l'esecuzione delle sentenze il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Le garanzie sostanziali della CEDU sono state integrate con i protocolli aggiuntivi n. 1, n. 4, n. 6, n. 7, n. 12 e n. 13; tutti gli Stati membri dell'Unione europea hanno ratificato i protocolli n. 1 e n. 6. Ai sensi dell'articolo 59 nella sua versione originale, solo i membri del Consiglio d'Europa possono aderire alla CEDU. Tuttavia, l'articolo 17 del protocollo n. 14, che entrerà in vigore il 1° giugno 2010, modifica l'articolo 59 CEDU rendendo possibile l'adesione dell'Unione europea.

II. TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NELL'UNIONE EUROPEA

Il modello d'integrazione europea, unico nel suo genere, creato con l'istituzione delle tre Comunità è stato concepito fin dagli inizi come una comunità di diritto. La Corte di giustizia dell'Unione europea avrebbe riconosciuto molto presto che il nuovo ordinamento giuridico autonomo è dotato di poteri pubblici per il bene comune delle nazioni europee e avrebbe conferito ai cittadini libertà e diritti fondamentali azionabili. Dal 1969² la Corte di giustizia ha confermato a più riprese che il rispetto dei diritti fondamentali è parte integrante dei principi generali del diritto, dei quali la Corte stessa garantisce l'osservanza. Nel tutelare tali diritti, la Corte attinge alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo cui hanno collaborato gli Stati membri e ai quali hanno aderito. Un particolare significato ha, a questo proposito, la CEDU.

² Le sentenze fondamentali in proposito sono le seguenti: 12 novembre 1969, causa 29/69, *Stauder*, Racc. pag. 419, 17 Dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, Racc. pag. 1125 e 14 maggio 1974, causa 4/73, *Nold*, Racc. pag. 491.

L'articolo 6, paragrafo 3, del TUE, introdotto dal trattato di Maastricht, consacra la giurisprudenza della Corte a livello di diritto primario. Attualmente l'Unione europea si definisce un'Unione di valori (articolo 2 del TUE).

Su mandato del Consiglio europeo di Colonia del 1999, una Convenzione composta da delegati dei parlamenti nazionali, del Parlamento europeo, dei governi e della Commissione europea ha elaborato la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta"), proclamata il 7 dicembre 2001 a Nizza dai presidenti del Parlamento europeo, della Commissione europea e del Consiglio dell'Unione europea. La Carta è stata nuovamente proclamata il 12 dicembre 2007. L'articolo 6, paragrafo 1, del TUE, come modificato dal trattato di Lisbona, conferisce alla Carta lo stesso valore giuridico del diritto primario dell'Unione europea.

III. IL SIGNIFICATO POLITICO E GIURIDICO DELL'ADESIONE DELL'UNIONE ALLA CEDU

L'adesione dell'Unione alla CEDU ("adesione") avrà l'effetto di:

- garantire che chiunque si ritenga vittima di una violazione della CEDU da parte di un'istituzione o di un organo dell'Unione possa proporre ricorso contro l'Unione dinanzi alla Corte di Strasburgo, alle medesime condizioni vigenti per i ricorsi avverso gli Stati membri;
- ribadire il ruolo cardine svolto dal sistema CEDU per la tutela dei diritti fondamentali in Europa;
- rafforzare, all'interno e all'esterno, la credibilità del forte impegno dell'Unione nell'ambito dei diritti umani, subordinando l'ordinamento giuridico dell'Unione, nella sua interezza e nella forma, alle norme e al controllo giurisdizionale esterno esercitato dal sistema CEDU, integrando così il trattato di Lisbona laddove introduce una Carta dei diritti fondamentali giuridicamente vincolante che garantisce un livello di protezione di tali diritti in nessun caso inferiore a quello assicurato dalla CEDU;
- continuare ad assicurare lo sviluppo armonico della giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo.

L'adesione prelude inoltre alla possibilità che la Corte di Strasburgo attribuisca direttamente all'Unione e non – sebbene in maniera implicita – agli Stati membri collettivamente gli atti adottati dalle istituzioni o dagli organi dell'Unione³. Pertanto, in conseguenza dell'adesione, la specificità dell'Unione quale organizzazione dotata di personalità giuridica propria e investita di poteri autonomi sarà d'ora innanzi adeguatamente rispecchiata nei procedimenti davanti alla Corte di Strasburgo. Del pari, l'Unione disporrà di tutti i diritti che la CEDU conferisce alle parti per difendere dinanzi alla Corte di Strasburgo la conformità dei propri atti ai diritti umani.

³ V. ricorso n. 56672/00 DSR – Senatore Lines c. Austria [e gli altri Stati membri, allora 14].

IV. CONTESTO NORMATIVO (DIRITTO PRIMARIO) PER L'ADESIONE

- Nel parere 2/94 del 1996 la Corte di giustizia ha ritenuto che l'adesione della Comunità alla CEDU non potesse fondarsi né su una base giuridica specifica presente nei trattati né sull'ex articolo 235 del trattato CE (oggi articolo 352 del TFUE). Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona esiste una base giuridica specifica per l'adesione dell'Unione alla CEDU, ossia la prima frase dell'articolo 6, paragrafo 2, del TUE, che fa dell'adesione un obbligo per l'Unione e, in parallelo, della sua agevolazione un dovere per gli Stati membri, anche nella loro qualità di parti contraenti della CEDU. Di conseguenza e data la situazione particolare per cui tutti gli Stati membri sono anche parte della CEDU, gli Stati membri presenti ai negoziati dovrebbero aderire alle posizioni assunte dal negoziatore dell'Unione.

Relativamente ai protocolli aggiuntivi della CEDU, l'articolo 6, paragrafo 2, del TUE fornisce una base giuridica per l'adesione dell'Unione, ma non distingue in funzione della fase di ratifica degli Stati membri.

Tuttavia, il diritto primario (articolo 6, paragrafo 2, del TUE e protocollo n. 8 al trattato di Lisbona) impone di inserire un certo numero di garanzie nell'accordo di adesione, affinché siano preservate le caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione. Tali garanzie riguardano in particolare:

- il mantenimento delle competenze dell'Unione definite dai trattati (seconda frase dell'articolo 6, paragrafo 2, del TUE e articolo 2 del protocollo n. 8) e delle attribuzioni delle sue istituzioni (articolo 2 del protocollo n. 8),
- l'eventuale partecipazione dell'Unione agli organi di controllo della CEDU, segnatamente al Comitato dei Ministri e all'Assemblea parlamentare (articolo 1, lettera a), del protocollo n. 8);
- i meccanismi necessari ad assicurare che i procedimenti avviati dagli Stati non membri e i ricorsi individuali siano correttamente e opportunamente inoltrati agli Stati membri e/o all'Unione (articolo 1, lettera b), del protocollo n. 8);
- la non incidenza sulla situazione degli Stati membri nei confronti della CEDU e, in particolare riguardo ai suoi protocolli, alle misure prese dagli Stati membri in deroga alla CEDU ai sensi del suo articolo 15 e a riserve formulate dagli Stati membri nei confronti della CEDU ai sensi del suo articolo 57 (articolo 2 del protocollo n. 8);
- la non incidenza sull'articolo 344 del TFUE (articolo 3 del protocollo n. 8).

V. PRINCIPI FONDAMENTALI CHE PRESIDONO ALL'ADESIONE

Secondo la Commissione, l'adesione dovrebbe rispondere, nei limiti del contesto normativo fissato dal diritto primario, a cinque principi fondamentali:

- a) alle istituzioni e agli organi dell'Unione non devono essere attribuite nuove competenze (principio di neutralità rispetto alle competenze dell'Unione);
- b) l'adesione non deve pregiudicare gli obblighi degli Stati membri ai sensi della CEDU e dei relativi protocolli (principio di neutralità rispetto agli obblighi degli Stati membri);

- c) gli organi del Consiglio d'Europa competenti per l'applicazione della CEDU, ovvero la Corte di Strasburgo e il Comitato dei Ministri, non devono essere chiamati a interpretare – nemmeno implicitamente né in via incidentale – il diritto dell'Unione e in particolare le norme relative alle attribuzioni delle istituzioni e degli organi dell'Unione e al contenuto e alla portata degli obblighi degli Stati membri ai sensi del diritto dell'Unione⁴ (principio di interpretazione autonoma del diritto dell'UE);
- d) l'Unione deve far parte della Corte di Strasburgo e di altri organi del Consiglio d'Europa (nella misura in cui le sue attività siano connesse alla missione di detta Corte) allo stesso titolo delle altre parti contraenti della CEDU (principio di parità);
- e) le caratteristiche sostanziali e procedurali del sistema CEDU dovrebbero essere preservate anche rispetto all'Unione nella misura quanto più ampia e compatibile con i principi di cui alle lettere da a) a d) (principio di preservazione del sistema CEDU).

VI. QUESTIONI PARTICOLARI DA TRATTARE NELL'ACCORDO DI ADESIONE

1. Non incidenza sulla situazione degli Stati membri nei confronti della CEDU e dei suoi protocolli

Secondo il principio di neutralità rispetto agli obblighi degli Stati membri, l'adesione non deve incidere sulla loro situazione nei confronti della CEDU e, in particolare, riguardo ai suoi protocolli, alle misure prese dagli Stati membri in deroga alla CEDU ai sensi del suo articolo 15 e a riserve formulate dagli Stati membri nei confronti della CEDU ai sensi del suo articolo 57.

Invero, da un lato, gli Stati membri dell'UE non sono tutti obbligati in ugual misura dai vari strumenti del “corpus CEDU” (che comprende la CEDU e i suoi protocolli) in quanto non tutti hanno ratificato i protocolli n. 4, n. 7, n. 12 e n. 13. Inoltre, alcuni Stati membri hanno formulato riserve⁵ con riguardo a talune disposizioni della CEDU o a uno o più protocolli. Da ultimo, in presenza di determinate circostanze, (“*in caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione*”) gli Stati membri possono avvalersi del diritto di derogare⁶ agli obblighi previsti dalla CEDU⁷.

Dall'altro lato, l'articolo 216, paragrafo 2, del TFUE dispone che “[g]li accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri”.

Pertanto, i negoziati dovrebbero assicurare che l'accordo di adesione crei obblighi ai sensi delle disposizioni sostanziali relative ai diritti umani e alle libertà fondamentali (articoli da 1 a 18 della CEDU e, se del caso, le disposizioni pertinenti di qualsiasi protocollo a cui l'Unione

⁴ Compresa la questione se uno Stato membro sia obbligato ai sensi del diritto dell'Unione ad adottare un determinato atto.

⁵ Ai sensi dell'articolo 57 CEDU.

⁶ Ai sensi dell'articolo 15 CEDU.

⁷ La situazione relativa alle ratifiche dei protocolli e alle riserve e deroghe è documentata sul sito dell'Ufficio Trattati del Consiglio d'Europa (<http://conventions.coe.int>).

eventualmente aderisca) solo rispetto agli atti e alle misure adottate dalle istituzioni o dagli organi dell'Unione.

2. Portata dell'adesione

Una volta assicurato il mantenimento della situazione dei singoli Stati membri nei confronti del corpus CEDU, resta da stabilire a quali dei protocolli non ratificati dalla totalità degli Stati membri dovrebbe aderire l'Unione. I protocolli in questione sono il n. 4 (libera circolazione ed espulsione), il n. 7 (espulsione, garanzie procedurali in materia penale e parità tra i coniugi), il n. 12 (divieto generale di discriminazione) e il n. 13 (totale abolizione della pena di morte).

L'articolo 6, paragrafo 2, del TUE costituisce la base giuridica per l'adesione dell'Unione a qualsiasi protocollo della CEDU, presente o futuro. L'articolo 218 del TFUE, in particolare il paragrafo 8, si applica sia per l'adesione ai protocolli, sia per l'adesione alla CEDU.

Trattandosi di politica dei diritti fondamentali, la Commissione è profondamente convinta che i protocolli – anche quelli non ratificati dalla totalità degli Stati membri – sono tutti potenzialmente rilevanti ai fini dell'esercizio delle competenze dell'Unione e che aderirvi è quindi, per principio, altamente auspicabile. Senza contare che alcune garanzie sancite in tali protocolli sono riprese anche nella Carta⁸.

Tuttavia, nell'interesse di un accordo rapido sulle direttive di negoziato, la Commissione ritiene sufficiente che i negoziati assicurino che l'Unione possa aderire a qualsiasi protocollo della CEDU, presente e futuro, e che le disposizioni sostanziali dell'accordo di adesione si applichino anche con riguardo ai protocolli cui l'Unione aderirà in futuro. La decisione relativa ai protocolli ai quali l'Unione aderirà una volta divenuta parte della CEDU potrebbe essere presa in una fase successiva, preferibilmente al momento della conclusione dell'accordo di adesione.

3. Mantenimento delle competenze dell'Unione e delle attribuzioni delle sue istituzioni

Conformemente all'articolo 6, paragrafo 2, del TUE e all'articolo 2 del protocollo n. 8, i negoziati dovranno garantire che l'adesione non incida sulle competenze dell'Unione definite dai trattati, né sulle attribuzioni delle sue istituzioni. Ciò è particolarmente importante in quanto anche il fatto che l'Unione non adotti un atto o una misura potrebbe costituire violazione della CEDU. L'Unione dovrà pertanto rispondere di eventuali violazioni solo nella misura in cui il suo sistema di competenze avrebbe consentito l'adozione dell'atto o della misura in questione.

4. Meccanismo del co-resistente

a) Possibilità per l'Unione di costituirsi co-resistente nei procedimenti avverso uno Stato membro

⁸ Ad esempio l'articolo 4 del protocollo n. 7 (ne bis in idem, cfr. articolo 50 della Carta), l'articolo 4 del protocollo n. 4 (divieto di espulsioni collettive, cfr. articolo 19, paragrafo 1, della Carta).

La Commissione reputa essenziale che l'Unione disponga del diritto di partecipare al procedimento come co-resistente in tutte le cause intentate contro uno Stato membro, entro un dato termine a decorrere dalla notifica del ricorso allo Stato membro interessato.

Ciò è particolarmente importante nei casi in cui la presunta violazione della CEDU da parte di uno Stato membro riguardi un atto adottato in ottemperanza a un obbligo imposto dal diritto dell'UE (indipendentemente dal fatto che si tratti di diritto primario o secondario), laddove lo Stato membro in questione avrebbe potuto evitare la presunta violazione soltanto disattendendo tale obbligo.

In primo luogo, solo acquisendo a tutti gli effetti lo status di parte del procedimento l'Unione potrà godere dell'intera gamma di diritti che le consentiranno di difendere la conformità alla CEDU della disposizione di diritto dell'UE in discorso, compreso il diritto di chiedere che la causa venga rinviata alla Grande Camera della Corte di Strasburgo⁹.

In secondo luogo, in quanto co-resistente l'Unione sarà a sua volta vincolata dalla sentenza della Corte di Strasburgo che constata la violazione della CEDU e, di conseguenza, sarà soggetta all'obbligo di eseguire tale sentenza, obbligo che può comportare quello di abrogare o modificare la disposizione di diritto dell'UE in questione. Senza tale meccanismo del co-resistente, la sentenza della Corte di Strasburgo obbligherebbe solo lo Stato membro anche qualora la violazione dei diritti umani scaturisse da un atto di diritto dell'UE. In ogni modo lo Stato membro non sarebbe in grado di eseguire la sentenza, non essendo evidentemente competente ad abrogare o modificare un atto di diritto dell'Unione.

In terzo luogo, a seconda delle circostanze della causa, il meccanismo del co-resistente consentirà alla Corte di Strasburgo di limitarsi a constatare la violazione dei diritti umani nella sentenza, senza doversi necessariamente pronunciare sulla questione se tale violazione sia imputabile all'Unione, allo Stato membro o a entrambi – questione che potrebbe vertere sull'interpretazione del diritto dell'UE. L'introduzione di tale meccanismo è quindi necessaria anche per garantire il rispetto del principio di interpretazione autonoma del diritto dell'Unione.

La semplice partecipazione dell'Unione in qualità di terzo interveniente¹⁰, accanto allo Stato membro interessato quale unico convenuto, sarebbe insufficiente ad assolvere una qualsiasi di queste tre funzioni.

b) Possibilità per gli Stati membri di costituirsi co-resistente nei procedimenti avverso l'Unione

Per quanto attiene ad alcune situazioni specifiche¹¹, sarebbe opportuno che gli Stati membri avessero il diritto di partecipare al procedimento come co-resistente nelle cause promosse contro l'Unione. Tuttavia, alla luce del principio di interpretazione autonoma del diritto dell'UE, queste situazioni specifiche andrebbero definite non già nell'ambito dell'accordo di adesione, bensì da disposizioni interne dell'Unione.

c) Disposizioni interne

⁹ Ai sensi dell'articolo 43 CEDU.

¹⁰ Ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 2, CEDU.

¹¹ La situazione prospettata potrebbe riguardare i casi in cui, ad esempio, l'atto incriminato sia stato adottato da uno Stato membro nell'ambito del diritto dell'UE e la causa sia promossa contro l'Unione.

L'introduzione del meccanismo del co-resistente dovrebbe essere accompagnato da disposizioni interne che disciplinino:

- le tipologie di situazioni in cui l'Unione o uno Stato membro si costituiscono co-resistente;
- la condotta coerente cui attenersi nel procedimento per lo Stato membro e per l'Unione ove uno dei due si costituisca co-resistente;
- l'esecuzione della sentenza della Corte di Strasburgo che constata la violazione della CEDU, in particolare per quanto riguarda la condanna del co-resistente ad un'equa soddisfazione in denaro¹².

5. Non incidenza sull'articolo 344 del TFUE e su altri strumenti per preservare la competenza esclusiva della Corte di giustizia dell'UE a conoscere delle controversie relative all'interpretazione o all'applicazione del diritto dell'Unione

a) Ricorsi interstatali tra Stati membri dinanzi alla Corte di Strasburgo

Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia¹³, la presentazione da parte di uno Stato membro degli strumenti di diritto dell'Unione a un giudice diverso dalla Corte, al fine di far constatare una violazione delle disposizioni dei detti strumenti da parte di un altro Stato membro, costituisce una violazione dell'articolo 344 del TFUE (ex articolo 292 del trattato CE). Quest'ultima disposizione va interpretata nel senso che vieta altresì le controversie tra Stati membri aventi a oggetto i loro obblighi ai sensi della CEDU nella misura in cui tali obblighi sono identici a quelli imposti dal diritto dell'Unione, ovvero laddove uno Stato membro che agisce nell'ambito del diritto dell'UE sia vincolato dai corrispondenti diritti fondamentali definiti nel contesto dell'Unione (ai sensi della Carta e dei principi generali del diritto dell'UE). Per le stesse ragioni, qualsiasi Stato membro dovrebbe inoltre astenersi dall'intervenire¹⁴ in procedimenti proposti mediante ricorso individuale contro un altro Stato membro ove quest'ultimo agisca nell'ambito del diritto dell'Unione.

Tuttavia, non è opportuno che l'accordo di adesione preveda l'inammissibilità dei ricorsi interstatali tra Stati membri aventi ad oggetto atti adottati nell'ambito del diritto dell'UE. Infatti, una siffatta disposizione potrebbe indurre la Corte di Strasburgo a pronunciarsi – implicitamente – sull'interpretazione del diritto dell'UE, e quindi sul contenuto e sulla portata degli obblighi degli Stati membri ai sensi di tale diritto¹⁵, contravvenendo così al principio di interpretazione autonoma del diritto dell'Unione.

La questione dovrebbe pertanto essere trattata internamente, ossia dettando una norma di diritto interno dell'UE che vieti le domande interstatali tra Stati membri aventi ad oggetto atti adottati nell'ambito del diritto dell'Unione, oppure rammentando gli obblighi degli Stati membri ai sensi dell'articolo 344 del TFUE in una dichiarazione apposita in occasione della conclusione dell'accordo di adesione.

¹² Ai sensi dell'articolo 41 CEDU.

¹³ Sentenza 30 maggio 2006, causa C-459/03, Commissione c. Irlanda, Racc. pag. I-4635.

¹⁴ Ai sensi dell'articolo 36 CEDU.

¹⁵ Tra cui, in particolare, la questione se uno Stato membro sia obbligato ai sensi del diritto UE ad adottare un determinato atto.

In ogni caso bisognerà garantire con modalità adeguate che, nell'eventualità di ricorso interstatale tra Stati membri, la Corte di Strasburgo sospenda il procedimento su istanza dell'Unione o dello Stato convenuto.

b) Ricorsi proposti dall'Unione avverso uno Stato membro, o viceversa, dinanzi alla Corte di Strasburgo

L'eventuale ricorso dell'Unione contro uno Stato membro avente ad oggetto un atto adottato nell'ambito del diritto dell'Unione sarebbe espressamente vietato ai sensi di tale diritto in quanto costituirebbe un'elusione della procedura d'infrazione di cui all'articolo 258 del TFUE.

Parimenti, poiché i trattati non prevedono una competenza generale nel settore dei diritti fondamentali, all'Unione è preclusa anche la possibilità di proporre ricorso dinanzi alla Corte di Strasburgo¹⁶ avverso uno Stato membro che agisca al di fuori dell'ambito del diritto dell'Unione.

I ricorsi proposti da uno Stato membro contro l'Unione costituirebbero un'elusione del ricorso di annullamento di cui all'articolo 263 del TFUE o, a seconda dei casi, del ricorso per carenza di cui all'articolo 265 del TFUE.

Inoltre, la Commissione non ritiene opportuno che l'accordo di adesione preveda l'inammissibilità delle cause interstatali tra l'Unione e uno Stato membro poiché una siffatta disposizione comporterebbe una modifica non necessaria del sistema CEDU. La questione andrebbe piuttosto affrontata con una norma di diritto interno dell'Unione o con un'apposita dichiarazione in occasione della conclusione dell'accordo di adesione.

DECLASSIFIED

¹⁶ Ai sensi dell'articolo 33 CEDU.

c) Strumenti per garantire il previo intervento della Corte di giustizia in relazione alla compatibilità di un atto giuridico dell'Unione con i diritti fondamentali

Quando un atto giuridico dell'Unione è attuato da un'istituzione o da un organo della stessa, il previo intervento della Corte di giustizia nel settore dei diritti fondamentali è sufficientemente assicurato dal requisito per cui un ricorrente individuale può proporre ricorso dinanzi alla Corte di Strasburgo soltanto dopo avere esaurito “le vie di ricorso interne”¹⁷.

Per converso, quando un atto giuridico dell'Unione è attuato da uno Stato membro, l'adesione consente, in teoria, alla Corte di Strasburgo di pronunciarsi sulla compatibilità dell'atto contestato (e così, implicitamente, sulla compatibilità dell'atto giuridico dell'Unione ad esso sotteso) con le disposizioni della CEDU, senza che la Corte di giustizia possa prima pronunciarsi su tale atto in ordine ai diritti fondamentali. Occorre tuttavia rammentare che, ai sensi dell'articolo 267 del TFUE, un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado deve rivolgersi in via pregiudiziale alla Corte di giustizia qualora una questione sulla validità e l'interpretazione di un atto dell'Unione sia sollevata dinanzi ad esso. Pertanto, secondo la Commissione, dovrebbe essere rarissimo nella pratica il caso di un atto dell'Unione che sollevi gravi obiezioni in materia di diritti fondamentali senza essere oggetto di un rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 del TFUE.

La probabilità che ciò si verifichi potrebbe risultare ancora minore se saranno utilizzati determinati strumenti che in vero dipendono però dal futuro sviluppo della giurisprudenza della Corte di Strasburgo:

- già in base alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, il mancato rinvio pregiudiziale da parte di una corte suprema di uno Stato membro può costituire una violazione del diritto a un processo equo di cui all'articolo 6 CEDU¹⁸. Partendo da ciò si potrebbe prevedere che, una volta accertata la violazione dell'articolo 6 CEDU, la Corte di Strasburgo si pronunci solo su quest'ultima senza valutare la compatibilità dell'atto contestato (e così, implicitamente, la compatibilità dell'atto giuridico dell'Unione ad esso sotteso) con le disposizioni sostanziali della CEDU di cui si afferma l'inosservanza;
- il rinvio pregiudiziale non è un mezzo di ricorso interno, perché non può essere operato dal ricorrente. Tuttavia, si potrebbe prevedere che la Corte di Strasburgo interpreti il requisito dell'esaurimento delle vie di ricorso interne nel senso che il ricorrente debba lamentare una presunta violazione della CEDU da parte dell'atto contestato (e così, implicitamente, dell'atto giuridico dell'Unione ad esso sotteso) già dinanzi al giudice nazionale, chiedendo formalmente – ovvero, se la legge nazionale non prevede tale possibilità – almeno proponendo a livello informale il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

Tali questioni – entrambe di interesse per la Corte di Strasburgo e la Corte di giustizia – dovrebbero essere trattate in maniera adeguata durante i negoziati.

6. Diritto d'intervento ai sensi dell'articolo 36 CEDU

L'intervento di terzi a sostegno dei ricorsi individuali proposti da cittadini di una parte ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 1, CEDU, non può essere per sua stessa natura dell'Unione, poiché

¹⁷ Ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 1, CEDU.

¹⁸ Ricorsi n. 35673/97, Schweighofer c. Austria e n. 15073/037, Lutz c. Germania.

la cittadinanza dell'Unione non equivale alla cittadinanza come intesa da questa disposizione. Tale aspetto potrebbe essere opportunamente chiarito nel contesto dei negoziati.

Quanto all'articolo 36, paragrafo 2, CEDU, sebbene il diritto d'intervento ivi sancito non sostituisca adeguatamente l'istituendo meccanismo del co-resistente, non è opportuno escluderne l'esercizio da parte dell'Unione ove appropriato e nel rispetto di disposizioni interne dell'Unione che lo disciplinino. Di conseguenza, per quanto riguarda l'Unione, non risulta necessario apportare modifiche all'articolo 36, paragrafo 2, CEDU.

7. Questioni istituzionali derivanti dalla posizione dell'Unione quale parte contraente della CEDU

a) Partecipazione di rappresentanti dell'Unione alla Corte di Strasburgo e agli altri organi della CEDU

L'accordo di adesione dovrebbe disciplinare la partecipazione di rappresentanti dell'Unione alla Corte di Strasburgo e agli altri organi della CEDU (nella misura in cui le sue attività siano connesse alle funzioni giudiziarie di detta Corte) allo stesso titolo delle altre parti contraenti della CEDU.

La presenza in seno alla Corte di Strasburgo di un giudice eletto da ciascuna parte contraente è uno dei principi fondanti della CEDU. Tale principio si basa sulla necessità di assicurare che ogni ordinamento giuridico sia rappresentato all'interno della Corte e riflette il *sistema di garanzia collettiva* istituito dalla CEDU al quale tutte le parti sono chiamate a partecipare.

Esso rafforza altresì la legittimità delle decisioni adottate dalla Corte. Il principio della presenza in seno alla Corte di un giudice eletto in rappresentanza dell'Unione è quindi di enorme interesse per quest'ultima, in quanto il diritto dell'Unione è un ordinamento giuridico distinto, autonomo e altamente specializzato. Uno dei principali vantaggi dell'adesione è per l'appunto che garantisce l'adeguata rappresentanza dell'ordinamento giuridico dell'Unione all'interno della Corte, conferendo a quest'ultima la competenza necessaria per tenere pienamente conto delle particolarità di tale diritto.

L'unica soluzione compatibile con i principi generali alla base del sistema CEDU e con gli interessi dell'Unione è rappresentata da un giudice permanente (e non un "giudice ad hoc"), dotato del medesimo status e degli stessi doveri dei suoi colleghi e che intervenga non solo nelle cause promosse contro l'Unione o che implicano il diritto dell'Unione ma anche di altro tipo.

Per quanto riguarda il metodo di elezione del giudice dell'Unione, dovrebbe applicarsi la procedura normale prevista dall'articolo 22 CEDU. Ciò garantirebbe al giudice dell'Unione la stessa legittimazione dei suoi colleghi. La procedura che l'Unione deve utilizzare per compilare la lista di tre candidati, come dispone l'articolo 22 CEDU, è una questione interna all'Unione e non dovrebbe costituire oggetto dei negoziati né del trattato di adesione. Sarebbe poi opportuno che alle sessioni dell'Assemblea parlamentare sia ammesso un numero appropriato di membri del Parlamento europeo quando quella esercita le funzioni concernenti l'elezione dei giudici ai sensi dell'articolo 22 CEDU.

Inoltre, conformemente al principio di garanzia collettiva alla base del sistema CEDU, l'Unione dovrebbe partecipare a pieno titolo al sistema e quindi disporre di diritto di voto nel Comitato dei Ministri quando questo esercita le funzioni di cui agli articoli 39¹⁹, 46 e 47 CEDU. Dallo status dell'Unione quale parte contraente della CEDU discende poi che la sua piena partecipazione al Comitato dei Ministri resta ferma anche per l'elaborazione e l'adozione dei protocolli aggiuntivi della CEDU. Spetterà alle disposizioni interne dell'Unione disciplinare l'utilizzo, da parte di quest'ultima e degli Stati membri, dei rispettivi diritti di voto nell'ambito del controllo dell'esecuzione delle sentenze sfavorevoli all'Unione o agli Stati membri, in considerazione degli obblighi reciproci di leale collaborazione tra l'Unione e detti Stati membri.

b) Questioni finanziarie

Ai sensi dell'articolo 50 CEDU, le spese di funzionamento della Corte di Strasburgo sono a carico del bilancio del Consiglio d'Europa. Al fine di evitare il coinvolgimento dell'Unione nella procedura di bilancio annuale del Consiglio d'Europa, qualsiasi contributo finanziario dell'Unione alle spese connesse alla CEDU (costi di funzionamento della Corte di Strasburgo e delle attività del Comitato dei Ministri cui l'Unione partecipa) deve assumere la forma di un importo fisso, calcolato in base a una formula predefinita.

8. Adattamenti tecnici della CEDU dovuti alla posizione dell'Unione quale parte contraente

Numerose disposizioni della CEDU contengono termini che non possono essere letteralmente applicati all'Unione in quanto parte contraente, ad esempio “Stato”²⁰, “paese” o “nazione”. L'accordo di adesione dovrebbe quindi precisare che tali termini si riferiscono, *mutatis mutandis*, anche all'Unione quale parte contraente.

Inoltre occorrerebbe specificare che l'articolo 35, paragrafo 2, lettera b), CEDU²¹ lascia impregiudicata la possibilità per i singoli di proporre ricorso dinanzi alla Corte di Strasburgo dopo aver adito l'organo giurisdizionale dell'Unione, conformemente al requisito dell'esaurimento delle vie di ricorso interne. Allo stesso modo, si dovrebbe chiarire che l'articolo 55 CEDU²² non pregiudica la possibilità di avvalersi dei messi di ricorso nelle controversie tra Stati membri o tra uno Stato membro e un'istituzione dell'Unione dinanzi alla Corte di giustizia.

Se, in base al risultato dei negoziati, le disposizioni sostanziali dell'accordo di adesione quali quelle sulla non incidenza sulla situazione degli Stati membri nei confronti della CEDU e dei suoi protocolli o sul meccanismo del co-resistente venissero inserite soltanto nell'accordo di

¹⁹ Come modificato dall'articolo 15 del protocollo n. 14.

²⁰ Ad esempio l'articolo 10, paragrafo 1, l'articolo 11, paragrafo 2, l'articolo 17, l'articolo 56, paragrafo 1, della CEDU.

²¹ Tale disposizione recita: “*La Corte non accoglie nessun ricorso avanzato sulla base dell'articolo 34, se [...] è essenzialmente identico ad uno precedentemente esaminato dalla Corte o già sottoposto ad un'altra istanza internazionale d'inchiesta o di regolamentazione e non contiene fatti nuovi*”.

²² Tale disposizione recita: “*Le Alte Parti Contraenti rinunciano reciprocamente, salvo compromesso speciale, a prevalersi dei trattati, delle convenzioni o delle dichiarazioni che esistono fra di loro allo scopo di sottoporre, mediante ricorso, una controversia nata dall'interpretazione o dall'applicazione della presente Convenzione ad una procedura di regolamentazione diversa da quelle previste da detta Convenzione*”.

adesione e non nella CEDU, va da sé che la competenza della Corte di Strasburgo dovrà estendersi alle disposizioni di detto accordo, allo stesso modo in cui si estende a quelle della CEDU ai sensi del suo articolo 32.

9. Entrata in vigore dell'accordo di adesione

Si auspica che l'accordo di adesione entri in vigore in tempi brevi. Pertanto, l'UE dovrebbe essere favorevole a considerare proposte a tal fine. Tuttavia, per quanto riguarda l'UE, l'articolo 218, paragrafo 8, del TFUE dispone che il Consiglio delibera all'unanimità per l'adozione della decisione sulla conclusione dell'accordo di adesione e che tale decisione entra in vigore previa approvazione di tutti gli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali. Ciò dovrebbe essere precisato nelle disposizioni finali dell'accordo.

VII. SCELTA DEL NEGOZIATORE DELL'UNIONE

Ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 3, del TFUE, il Consiglio designa il negoziatore dell'Unione. Poiché l'accordo previsto non riguarda esclusivamente né principalmente la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione, la Commissione dovrebbe essere designata negoziatore dell'Unione.

DECLASSIFIED

Raccomandazione di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza la Commissione a negoziare l'accordo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

RACCOMANDAZIONE

In considerazione di quanto precede, la Commissione raccomanda al Consiglio:

- di autorizzare l'avvio dei negoziati, a nome dell'Unione europea, con le parti contraenti della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali per la conclusione di un accordo di adesione dell'Unione europea a tale Convenzione;
- di designarla negoziatore dell'Unione;
- di designare un comitato speciale per assisterla in questo compito;
- di adottare le direttive di negoziato in allegato;
- di rammentare, data la situazione particolare per cui tutti gli Stati membri sono anche parte della CEDU, che gli Stati membri presenti ai negoziati devono aderire alla posizione dell'Unione assunta dal negoziatore dell'Unione.

DECLASSIFIED

ALLEGATO

Direttive di negoziato

Principi generali

1. L'Unione dovrà negoziare la conclusione di un accordo di adesione con le parti contraenti della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. L'accordo dovrà contenere disposizioni che garantiscano la certezza del diritto quanto alle modalità di funzionamento della Convenzione nel caso specifico dell'Unione europea quale persona giuridica distinta da tutti i suoi Stati membri e dotata di poteri autonomi. Ove, eccezionalmente, si ritenga necessario dettare norme speciali, queste non dovranno alterare il carattere essenziale del sistema della Convenzione. Laddove opportuno, l'accordo di adesione sarà accompagnato da riserve e dichiarazioni dell'Unione europea.

2. I negoziati dovranno garantire che l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione non incida né sulle competenze dell'Unione né sulle attribuzioni delle sue istituzioni.

3. I negoziati dovranno assicurare che l'accordo di adesione crei obblighi ai sensi delle disposizioni sostanziali relative ai diritti umani e alle libertà fondamentali (articoli da 1 a 18 della CEDU e, se del caso, le disposizioni pertinenti di qualsiasi protocollo a cui l'Unione eventualmente aderisca) solo rispetto agli atti e alle misure adottate dalle istituzioni o dagli organi dell'Unione.

4. I negoziati dovranno precisare che i termini utilizzati nella Convenzione non suscettibili di essere applicati letteralmente all'Unione in quanto parte contraente si riferiscano, *mutatis mutandis*, anche all'Unione quale parte contraente.

Portata dell'adesione

5. I negoziati dovranno assicurare che l'Unione possa aderire a qualsiasi protocollo della CEDU, presente e futuro, e che le disposizioni sostanziali dell'accordo di adesione si applichino anche con riguardo ai protocolli cui l'Unione aderirà in futuro.

Partecipazione dell'Unione agli organi della Convenzione e questioni finanziarie

6. In quanto parte contraente distinta, l'Unione europea dovrà disporre del diritto a un giudice scelto da una lista di tre candidati da essa presentata.

7. Alle sessioni dell'Assemblea parlamentare dovrà essere ammesso un numero appropriato di membri del Parlamento europeo quando quella esercita le funzioni concernenti l'elezione dei giudici ai sensi dell'articolo 22 della Convenzione.

8. All'Unione dovrà essere consentito di partecipare con diritto di voto alle riunioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, quando questo esercita le proprie funzioni nell'ambito della Convenzione.

9. Qualsiasi contributo finanziario dell'Unione alle spese connesse alla CEDU (costi di funzionamento della Corte europea dei diritti dell'uomo e delle attività del Comitato dei Ministri cui l'Unione partecipa) dovrà assumere la forma di un importo fisso, calcolato in base a una formula predefinita.

DECLASSIFIED

Questioni di procedura dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo

10. I negoziati dovranno assicurare che sia istituito un meccanismo del co-resistente che consenta all'Unione di costituirsi in tutte le cause promosse contro uno Stato membro e viceversa.

11. La questione del previo intervento della Corte di giustizia in relazione alla compatibilità di un atto giuridico dell'Unione con i diritti fondamentali dovrà essere affrontata in maniera adeguata durante i negoziati.

12. I negoziati dovranno garantire che l'articolo 35, paragrafo 2, lettera b), della CEDU lasci impregiudicata la possibilità per i singoli di proporre ricorso dinanzi alla Corte di Strasburgo dopo aver adito l'organo giurisdizionale dell'Unione, e che l'articolo 55 CEDU non pregiudichi i mezzi di ricorso nelle controversie tra Stati membri e tra Stati membri e istituzioni o organi dell'Unione dinanzi alla Corte di giustizia.

Clausole finali

13. L'accordo deve prevedere l'accettazione dell'Unione europea, in modo da entrare in vigore soltanto dopo che il Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo, abbia adottato all'unanimità la decisione sulla conclusione dell'accordo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali, secondo quanto dispone l'articolo 218, paragrafo 8, del TFUE.

DECLASSIFIED