

Signor presidente,

Signori giudici

mi limiterò a semplificare le argomentazioni che, nel dettaglio saranno trattati dai colleghi della difesa. Mi preme soltanto sottolineare alcuni aspetti che a giudizio di questa difesa sono particolarmente rilevanti.

Il primo aspetto giuridico da analizzare è che prima del trattato di Lisbona (1994) l'U.E non aveva personalità giuridica, pertanto non poteva ratificare trattati e convenzioni internazionali. La riconosciuta personalità giuridica ha consentito all'U.E di avere le basi legali indispensabili alla verifica delle ipotesi di adesione alla CEDU.

Per potere analizzare le ragioni della mancata adesione è necessario attenzionare due circostanze:

la prima è che i paesi che fanno oggi parte dell'U.E sono anche stati membri della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo (CEDU);

la seconda è che la Corte di Giustizia dell'U.E è garante del diritto comunitario e deve assicurare che il diritto venga interpretato ed applicato allo stesso modo in tutti gli stati membri. Infine altro punto importante da sottolineare è che l'art. 59 della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), prevede espressamente che "L'Unione europea può aderire alla (...) Convenzione".

E' vero che la Corte di giustizia dell'U.E ha per due volte dato parere negativo all'inizio del processo di adesione dell'U.E alla CEDU, ma la prima volta (1994) non era ancora stata riconosciuta la personalità giuridica all'U.E e per tanto non era ammissibile l'adesione. La seconda volta il diniego aprì un dibattito politico sugli aspetti della tutela dei diritti dell'uomo rispetto al ruolo della Corte di giustizia dell'U.E e a quello della CEDU, che non ha consentito di procedere verso l'avvio della adesione.

Tutto ciò ci obbliga a riflettere sulla questione cercando di capire se la mancata adesione dell'Unione Europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo determina una riduzione o meno della tutela dei diritti fondamentali dei cittadini degli stati membri.

Non ce dubbio. Non si può attribuire oggi la responsabilità all'Europa, imputata in questo processo della mancata adesione, poiché l'U.E ha sempre mantenuto la dovuta attenzione rispetto alla tutela dei diritti umani ma non può permettere che ci sia una sovrapposizione tra U.E e Corte Europea dei diritti del uomo, né dal punto di vista normativo né negli aspetti giurisdizionali.

E' in questo rapporto di potere la difficoltà dell'avvio al processo di adesione perché l'UE non ha mai negato l'importanza dei diritti fondamentali come parte integrante del diritto comunitario, anzi, ha sempre riconosciuto il ruolo centrale delle convenzioni internazionali in materia, tra cui la CEDU e l'U.E deve ribadire la sua posizione di preminenza e, in particolare, la superiorità del diritto comunitario rispetto alla Corte Europea dei diritti del uomo.

È proprio in questa "tensione" che risiedono i principali ostacoli alla concreta adesione dell'UE alla CEDU. Adesione che è però sempre rimasta una possibilità aperta per il legislatore europeo.

Il progetto di adesione in realtà è solo "marginalizzato" a causa delle sfide che l'UE deve affrontare dal punto di vista della crisi economica, dei flussi migratori, della Brexit, della legittimità delle istituzioni. L'adesione dell'UE alla CEDU sarebbe però utile proprio per risolvere le problematiche di cui ancora l'UE è intrisa, garantendo una tutela maggiore ed effettiva dei diritti fondamentali per ogni cittadino comunitario.

Nonostante il Trattato di Lisbona, riconoscendo personalità giuridica all'UE consente oggi di superare l'ostacolo dell'adesione, emerge un atteggiamento di chiusura da parte della Corte di Giustizia Europea, motivato da un timore relativo all'eccessiva influenza che la Corte CEDU potrebbe avere sull'ordinamento dell'UE.

Infatti, il progetto di accordo di adesione non è definitivamente abbandonato,

semplicemente deve essere rinegoziato e modificato in quanto purtroppo:

- il progetto di accordo non riporta disposizioni per il coordinamento tra la Convenzione e la Carta dei diritti fondamentali;
- il protocollo n. 16 della Convenzione potrebbe pregiudicare l'autonomia e l'efficacia del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia;
- non è garantito il rispetto dell'art. 344 del Trattato (uno stato membro potrebbe sottoporre un ricorso alla CEDU avente ad oggetto una violazione della Convenzione da parte dello Stato membro o dell'Unione correlata con il diritto dell'Unione);
- la CEDU potrebbe vantare un controllo su azioni e atti in ambito PESC che invece è preclusa alla Corte di Giustizia.

Stando questi i motivi del congelamento dell'adesione, si può benissimo affermare che modificando il progetto di accordo di adesione, l'Unione può anche a breve, dopo le elezioni di maggio e con la nuova Commissione riproporre un nuovo progetto opportunamente modificato.

Secondo i giudici comunitari, infatti, il completamento del processo di adesione alla CEDU esporrebbe le norme dell'ordinamento dell'UE ad una sorta di "sindacato esterno", in violazione dell'art. 344 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Si pone, inoltre, il problema dei limiti e del rapporto tra la Corte di Giustizia Europea e la CEDU: ricorrere al criterio del livello più elevato di tutela possibile, dei diritti dell'uomo, metterebbe in crisi il primato del diritto comunitario tutelato dalla Corte di Giustizia Europea, che verrebbe superato dalle interpretazioni date dalla CEDU obbligando gli Stati membri sia ai vincoli delle norme del diritto comunitario che a quelli della Convenzione. La CGUE ha quindi riconfermato la centralità dell'art. 53 della Carta di Nizza e la sua giurisprudenza sul tema, affermando come in nessun caso gli Stati membri potrebbero applicare uno standard di tutela dei diritti fondamentali diverso rispetto a quello del diritto comunitario.

In ogni caso, è parere di questa difesa, che la Corte di Giustizia Europea e la Corte EDU, nonostante le rispettive pronunce di "autolegittimazione" convergono su alcuni aspetti della tutela dei diritti fondamentali, tanto che l'Unione Europea ha sempre teso ad aderire alla Convenzione CEDU e a rispettarne le pronunce.

A livello pratico, poi, vige il principio della cosiddetta "doppia fedeltà", secondo il quale un atto conforme agli obblighi derivanti dal diritto comunitario, si considera allo stesso modo conforme rispetto a quanto previsto dalla Convenzione CEDU. In buona sostanza, i problemi di ordine gerarchico sarebbero risolti alla luce di un forte legame sugli aspetti sostanziali della tutela dei diritti fondamentali.

Pertanto, in realtà la questione si concentra più sugli aspetti positivi nel rapporto tra le due istituzioni europee che nel sostanziale riconoscimento della tutela dei diritti dell'uomo.

L'Unione Europea imputata per questa mancata adesione alla CEDU favorirà l'adesione in considerazione del fatto che potrebbe interagire direttamente con la CEDU e il Consiglio d'Europa. In questo modo, potrebbe difendere "in prima persona" le norme del diritto comunitario eventualmente citate dalle pronunce della CEDU assicurando il principio di equivalenza tra la tutela offerta dalla CEDU e quella offerta dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Nizza e Lisbona).

Così facendo la CEDU può quindi sindacare gli atti delle istituzioni europee ma soltanto in maniera indiretta, ossia censurando l'esecuzione da parte degli Stati.

A conclusione , questa difesa ritiene che in mancanza di uno specifico obbligo a aderire alla CEDU, l'Unione Europea vada assolta dall'imputazione perché il fatto non sussiste in quanto dalla mancata adesione alla CEDU non deriva una "riduzione" dei diritti fondamentali, né una violazione degli stessi, né una mancata tutela dei diritti umani.

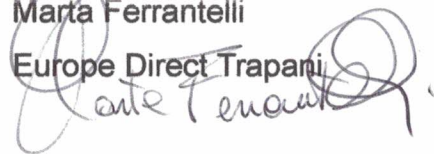
Il Trattato sull'Unione Europea (TUE), peraltro, all'art. 6 prevede che l'UE "aderisce alla Convenzione", ma senza alcuna forza vincolante e senza prevedere conseguenze sanzionatorie. La norma prevede poi un ulteriore "limite", ossia che con questa adesione non siano modificate le competenze dell'Unione Europea.

L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU sarebbe una questione di "opportunità" politica garantendo una doppia tutela dei diritti fondamentali per ogni cittadino comunitario nel rafforzamento del dialogo tra la Corte di Giustizia Europea e la Corte Europea dei diritti dell'uomo sul tema della tutela dei Diritti Umani.

Commissione Europea

Marta Ferrantelli

Europe Direct Trapani

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Marta Ferrantelli', is written over the printed name and extends slightly to the right.