

**“Comunitarizzazione” dei vincoli internazionali CEDU
in virtù del Trattato di Lisbona? No senza una *expressio causae***
(nota a Cons. St., Sez. IV, 2/3/2010, n. 1220 e TAR Lazio, Sez. II bis, 18/5/2010 n. 11984)

di Luigi D'Angelo*
(27 maggio 2020)

L'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea (post Lisbona¹) recita: *“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. 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”*.

Alla luce di tale disposizione - che peraltro ha posto fine alla dibattuta questione circa l'ammissibilità dell'adesione della UE alla CEDU² - la giurisprudenza amministrativa, nelle decisioni un commento, ha osservato che le norme CEDU vengono a beneficiare del medesimo statuto di garanzia delle norme comunitarie: non più, pertanto, norme internazionali e parametro interposto di legittimità costituzionale di norme domestiche ex art. 117 Cost., bensì norme comunitarie (in quanto “comunitarizzate” con il Trattato di Lisbona) le quali in virtù del *primatè* del diritto comunitario legittimano alla non applicazione di norme interne con esse contrastanti.

Si legge in particolare nella pronuncia del Collegio laziale³ che *“Il riconoscimento dei diritti fondamentali sanciti dalla CEDU come principi interni al diritto dell'Unione ha immediate conseguenze di assoluto rilievo, in quanto le norme della Convenzione divengono immediatamente operanti negli ordinamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione, e quindi nel nostro ordinamento nazionale, in forza del diritto comunitario, e quindi in Italia ai sensi dell'art. 11 della Costituzione, venendo in tal modo in rilievo l'ampia e decennale evoluzione giurisprudenziale che ha, infine, portato all'obbligo, per il giudice nazionale, di interpretare le norme nazionali in conformità al diritto comunitario, ovvero di procedere in via immediata e diretta alla loro disapplicazione in favore del diritto comunitario, previa eventuale pronuncia del giudice comunitario ma senza dover transitare per il filtro dell'accertamento della loro incostituzionalità sul piano interno”*.

La costruzione è stata oggetto di critica da parte di un'autorevole dottrina⁴ che ha evidenziato, condivisibilmente, che se è vero che *“il Trattato Unione Europea, per come modificato dal Trattato di Lisbona, consente l'adesione dell'Unione alla CEDU”* è vero anche che *“non solo tale adesione deve ancora avvenire, secondo le procedure del*

¹ Il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 che ha apportato modifiche al Trattato sull'Unione Europea è entrato in vigore il 1 dicembre 2009 ed è stato ratificato dall'Italia con la legge 2 agosto 2008 n. 130 recante *“Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007”*.

² Cfr. CGCE 28 marzo 1996, parere 2/94 con il quale la Corte di Giustizia delle Comunità europee ha stabilito che la Comunità non poteva aderire alla CEDU poiché il trattato CE non risulta prevedere alcuna competenza delle istituzioni comunitarie per emanare norme o concludere accordi internazionali in materia di diritti dell'uomo.

³ Analogamente a quanto affermato dal Consiglio di Stato nella pronuncia in commento.

⁴ CELOTTO, *Il Trattato di Lisbona ha reso la CEDU direttamente applicabile nell'ordinamento italiano?*, in www.giustamm.it.

protocollo n. 8 annesso al Trattato, ma soprattutto non comporterà l'equiparazione della CEDU al diritto comunitario, bensì - semplicemente - una loro utilizzabilità quali principi generali del diritto dell'Unione al pari delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Ad avviso di chi scrive, quindi, il Trattato di Lisbona nulla ha modificato circa la (non) diretta applicabilità nell'ordinamento italiano della CEDU che resta, per l'Italia, solamente un obbligo internazionale, con tutte le conseguenze in termini di interpretazione conforme e di prevalenza mediante questione di legittimità costituzionale, secondo quanto già riconosciuto dalla Corte costituzionale".

In effetti, la tesi della non avvenuta "comunitarizzazione" delle norme CEDU sembra dover essere accolta anche in considerazione di un'altra rilevante disposizione introdotta dal Trattato di Lisbona ovvero l'art. 47 Trattato UE (post Lisbona) secondo cui "L'Unione ha personalità giuridica" di diritto internazionale⁵.

La lettura combinata di tale ultimo precetto con l'art. 6 relativo all'adesione della Unione Europea alla CEDU porta ad affermare, allora, che i vincoli della CEDU valgono anche per il "nuovo" soggetto internazionale UE alla stregua, appunto, di vincoli internazionali, così come lo sono per gli stati membri UE, tra cui l'Italia, che già hanno aderito alla CEDU.

Tale assunto, a ben vedere, porta a ritenere non condivisibile la postulata equiparazione delle norme CEDU alle norme comunitarie poiché diverso è il relativo fondamento giuridico non potendosi ricondurre l'art. 6 citato, seppure modificativo del Trattato UE, ad un "assenso" dell'Italia a quelle limitazioni di sovranità ex art. 11 Cost..

In altri termini, le norme CEDU vengono in emersione nel Trattato di Lisbona quali precetti ai quali un "nuovo" soggetto internazionale (l'Unione Europea) con distinta e riconosciuta personalità giuridica ex art. 47 citato, intende uniformarsi per il tramite, appunto, di una "adesione" alla CEDU.

Ma allora, se la novella comunitaria nella parte in cui "accoglie" le norme CEDU attiene al soggetto internazionale "Unione Europea", evidentemente non si può al tempo stesso discettare di una limitazione di sovranità degli stati membri che formano la UE poiché appare problematico rinvenire in capo ad essi una volontà idonea ad "autorizzare" limitazioni di sovranità: intanto dette limitazioni appaiono legittime, con tutte le conseguenze da ciò scaturenti in punto di non applicazione di norme nazionali qualora contrastanti con i vincoli dell'ordinamento comunitario, in quanto l'Italia partecipa in "prima

⁵ Al riguardo restano fondamentali le pagine di TIZZANO, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1998, p. 377 ss.. In dottrina si sono confrontate tre scuole di pensiero. Secondo la prima, che sostiene la teoria volontaristica, la personalità internazionale di un'organizzazione internazionale viene conferita attraverso una norma contenuta nel trattato internazionale che la istituisce. Secondo questo orientamento, l'elemento determinante è quindi la volontà degli Stati che creano l'organizzazione di dotarla di una soggettività autonoma e distinta, quale emergente dal trattato istitutivo. La seconda scuola, che sostiene l'idea della personalità giuridica oggettiva delle organizzazioni internazionali, sostiene che qualora un'organizzazione avesse almeno un organo in grado di manifestare una volontà distinta da quella degli Stati membri, questa avrebbe la personalità giuridica. Questa scuola sgancia completamente la soggettività dell'organizzazione internazionale dalla volontà degli Stati membri e la fa invece dipendere dal solo diritto internazionale. La terza e prevalente scuola di pensiero ritiene invece che la soluzione del problema sia da ricercare nella sintesi della teoria volontaristica e di quella che sostiene la personalità giuridica oggettiva delle organizzazioni internazionali, quindi nella simultanea presenza dei requisiti soggettivo, quale emergente dagli atti costitutivi delle organizzazioni, e oggettivo, come derivante dal concreto agire dell'ente nell'ordinamento internazionale. Quest'ultima scuola di pensiero segue l'approccio utilizzato dalla Corte internazionale di Giustizia nell'autorevole parere sul "Risarcimento dei danni subiti al Servizio delle Nazioni Unite" (*Reparation Case*) dell'11 aprile 1949, che, a quanto consta, rappresenta l'unica pronuncia della stessa Corte in materia di personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali e dei relativi criteri d'esistenza.

persona” ovvero in rappresentanza di se stessa ad un trattato internazionale riconducibile al citato art. 11.

Nel caso in analisi, invece, è la UE che si autovincola ad aderire alla CEDU in rappresentanza di se stessa e quale soggetto internazionale distinto dagli stati membri e dunque non appare corretto da ciò concludere per la erosione della sovranità negli ordinamenti interni degli stati appartenenti alla UE per il tramite di una asserita comunitarizzazione delle norme CEDU: l’assenso alle cessioni di sovranità ex art. 11 Cost. non sembra “delegabile” al legislatore comunitario il quale se può aderire alla CEDU quale soggetto internazionale non può però “disporre”, quale soggetto internazionale, della sovranità dei rispettivi stati membri.

D’altronde la tesi di una comunitarizzazione delle norme CEDU porterebbe, a rigore, a configurare le stesse come vincoli comunitari all’interno degli stati membri e come vincoli internazionali nei confronti della UE. Ragioni di simmetria portano invece a considerare le norme della CEDU quali norme internazionali sempre e comunque, pertanto non “garantite” dallo statuto del *primatè*.

Lo impone, in fondo, la nostra Costituzione che, come la stessa Corte Costituzionale ha più volte affermato, se ammette cessioni di sovranità da un lato, dall’altro necessita di meccanismi di garanzia per la salvaguardia di quei principi costituenti lo zoccolo duro della *Charta* - i cosiddetti controlimiti - dovendosi tra questi contemplare anche le disposizioni dello stesso art. 11 Cost. nella parte in cui dispone che “*l’Italia...*” (e Lei soltanto) “consente ... *alle limitazioni necessarie di sovranità ...*”

Diverso sarebbe stato se fosse stata prevista espressamente, nel Tratto di Lisbona, l’equiparazione del valore giuridico tra le norme comunitarie e quelle della CEDU, così come invero avvenuto per le disposizioni della Carta di Nizza laddove l’art. 6 del Trattato UE post Lisbona recita che “*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*”.

Alla luce di tale equiparazione non si è mancato di osservare che la Carta di Nizza “*in tal modo diviene diritto comunitario e comporta tutte le conseguenze del diritto comunitario in termini di prevalenza sugli ordinamenti nazionali. Intendo dire, che - a seguito del Trattato di Lisbona - una legge interna che contrasta con una norma della Carta di Nizza ben potrà essere disapplicata dal giudice nazionale*”⁶.

In assenza, tuttavia, della indicata *expressio causae* nel Trattato di Lisbona anche con riferimento al valore giuridico delle norme CEDU, non si può, in definitiva, accogliere l’assunto di una loro avvenuta “comunitarizzazione”.

* Avvocato

⁶ CELOTTO, *op. cit.*.