

CHI È LA PIÙ BELLA DEL REAME? CORTE DI GIUSTIZIA E CORTE DI STRASBURGO ALLA LUCE DEL PARERE 2/13 SULL'ADESIONE ALLA CEDU*.

di Roberta Calvano**

96

1. Alla fine del 2014 la Corte di giustizia di Lussemburgo si è trovata per la seconda volta nella sua storia a dover rendere un parere circa l'adesione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. Nel primo caso l'adesione, poco più che meramente ipotizzata, in assenza di una bozza di accordo, da parte della Comunità europea rispetto alla Convenzione, era stata oggetto di una richiesta di parere da parte del Consiglio¹.

Il parere 2/13 reso ora dalla Corte di giustizia su istanza della Commissione verte invece sulla compatibilità della bozza di accordo² di adesione dell'Unione europea con i Trattati ai sensi dell'art. 218 del TFUE. Sebbene tale adesione sia apparsa a molti oramai più realizzabile e vicina rispetto al 1996, come si vedrà, malgrado due decenni di integrazione europea siano trascorsi ed il contesto ordinamentale sia profondamente mutato, l'esito appare invariato. Ciò pare tanto più rilevante con particolare riferimento all'evoluzione nel frattempo avvenuta in relazione alla tutela dei diritti fondamentali in Europa, anche alla luce dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e, con esso, della Carta dei diritti fondamentali, mentre al contempo gli orientamenti giurisprudenziali delle Corti di Strasburgo e di Lussemburgo si sono sovente sovrapposti ed intrecciati. Tutto questo non sembra però aver mutato fundamentalmente i termini del problema.

Si anticipa da subito, infatti, come la Corte di giustizia abbia ribadito la risposta negativa

* *Sottoposto a referaggio.*

** Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università di Roma “La Sapienza”.

¹ Il parere 2/94 reso dalla Corte di giustizia il 28 marzo 1996, può essere letto all'indirizzo internet curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?Text=&docid=99549&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=66571.

² La bozza reca il titolo *Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European Convention on human rights – Final Rapport to the CDDH* e la data del 5 aprile 2013.

al quesito circa la compatibilità della bozza di accordo di adesione con il diritto Ue. Una risposta che pare essere in larga parte determinata da una fondata preoccupazione circa la mancata armonizzazione e scarsa funzionalità dei raccordi previsti tra due sistemi giurisdizionali di tutela dei diritti profondamente diversi. In definitiva dalla preoccupazione di perdere la posizione di sommo garante ed autonomo interprete del diritto dell'Unione e del suo primato sul diritto interno anche in materia di diritti fondamentali³.

2. La richiamata posizione sembra riecheggiare altresì quella assunta a suo tempo nel parere 1/91 relativo alla compatibilità con il Trattato CE della stipula da parte della Comunità, insieme all'Associazione europea di libero scambio EFTA, di un accordo per la creazione di uno Spazio economico europeo. La Corte ritenne allora che l'accordo violasse i principi fondamentali della Comunità, proprio in relazione al suo monopolio sul controllo giurisdizionale e all'impossibilità di modificare i principi fondamentali della Comunità⁴. Per quanto attiene più specificamente all'adesione alla CEDU, come già si ricordava, nella prima occasione, il parere 2/94 reso nel marzo del 1996 dal giudice comunitario su istanza del Consiglio era stato negativo. Allora la richiesta di parere si incentrava prevalentemente sul quesito circa la competenza della Comunità a stipulare un tale accordo, prima ancora che fosse stato avviato un negoziato, e in particolare sull'assoggettamento della Comunità stessa "ai meccanismi di controllo giurisdizionale attuali e futuri istituiti dalla Convenzione".

Può forse suonare oggi singolare, anche alla luce dell'allora art. F del TUE, che già richiamava l'Ue al rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla CEDU, l'affermazione contenuta nel parere reso allora, secondo cui "nessuna disposizione del Trattato attribuisce 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". L'affermazione era dettata dalla necessità di sottolineare l'assenza di una specifica base giuridica nel Trattato su cui fondare, da parte della Comunità, la stipula di un accordo di adesione.

³ Si vedano in proposito gli *Editorial comments* in *Common Market Law Review*, 52, 2015, 1-16. Una lettura critica principalmente in relazione alla bozza di accordo anche in E. CANNIZZARO, *Unitarietà e frammentazione nei rapporti fra l'ordinamento dell'Unione e il sistema della Convenzione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, in corso di pubblicazione.

⁴ Analogo orientamento era stato espresso nel parere 1/09, come ricorda G. TESAURO, *Bocciatura del progetto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU: nessuna sorpresa, nessun rammarico*, in *Foro italiano* 2/2015, IV, 85.

Nonostante la già incipiente presenza di elementi per l'elaborazione di una tutela dei diritti fondamentali, quali il rinvio alla CEDU compiuto dal Trattato, una ricca (e nota) evoluzione giurisprudenziale, la Corte correttamente segnalava, nonostante i duttili strumenti giurisdizionali utilizzabili per la tutela dei diritti fondamentali nel contesto comunitario, l'inadeguatezza dal punto di vista giuridico formale del diritto primario (e quindi delle competenze comunitarie) per fondare una tale decisione.

Sul piano sostanziale poi, se l'elaborazione giurisprudenziale già a quel tempo mostrava un maturo orientamento del giudice comunitario che considerava i diritti fondamentali parte integrante dei principi generali del diritto comunitario⁵, la Corte di giustizia fece presente, nel suo parere, che l'adesione alla CEDU avrebbe però avuto importanti implicazioni istituzionali e ricadute che definì "di rilevanza costituzionale"⁶. Sotto entrambi i profili, dunque, l'adesione avrebbe richiesto una modifica del Trattato, senza la quale le istituzioni comunitarie risultavano incompetenti a decidere l'adesione della Comunità alla Convenzione.

3. La richiesta di parere è giunta questa volta dalla Commissione, al termine di un lungo e complesso negoziato e nell'ambito di una procedura che, è opportuno ricordare, in base all'art. 218 del TFUE prevede (specificamente per l'accordo di adesione dell'Ue alla CEDU) il voto all'unanimità del Consiglio Ue e la previa approvazione del Parlamento europeo, mentre per l'entrata in vigore, comporta la "previa approvazione degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali."

Dovendo rinunciare, in queste brevi note, a scendere ad esaminare analiticamente tutti i diversi profili nei quali si articola il parere negativo reso dal giudice europeo⁷, va innanzitutto sottolineato come in esso sia possibile leggere una chiara ed articolata enunciazione su alcuni tra i caratteri principali dell'Unione europea e del suo diritto. Quasi una lezione, rivolta forse ai negoziatori che, poco sensibili ad alcuni dati centrali per il

⁵ Proprio a quella fase del processo di integrazione risale infatti lo studio di M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995.

⁶ Parere 2/94 cit., punto 35. La rilevanza costituzionale secondo la Corte escludeva l'utilizzabilità della clausola elastica di cui all'art. 235 TCE ed implicava quindi la necessaria modifica del Trattato per assumere simili decisioni.

⁷ Una disamina analitica di tutti i punti affrontati nel parere può essere letta in F. CHERUBINI, *In merito al parere 2/13 della Corte di giustizia dell'UE: qualche considerazione critica e uno sguardo de jure condendo*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, maggio 2015.

sistema di tutela dei diritti in Europa, nel rapporto tra diversi livelli ordinamentali, avevano sorvolato su questioni nodali come, ad esempio, la configurazione del ruolo e delle conseguenze circa l'azionabilità e l'effettività della Carta dei diritti nel quadro di una eventuale adesione dell'Ue alla CEDU. Un aspetto non secondario nel parere è rinvenibile nella sottolineatura dell'assenza di coordinamento tra la CEDU e la Carta, con riferimento particolare all'art. 52 della Carta che viene totalmente tralasciato nella bozza di accordo⁸. Se dalla prospettiva della CEDU, l'incursione interna all'ordinamento dell'UE è già avvenuta con la Carta, come dimostra questa norma⁹, le modalità e le sedi giudiziarie di composizione di eventuali antinomie e contrasti interpretativi, e più in generale di applicazione dei diritti fondamentali comuni a Carta e CEDU, non sono oggetto di una chiara disciplina.

Segnatamente, un punto centrale nel ragionamento della Corte sembra essere quello inerente al possibile ruolo delle richieste di pareri consultivi in merito alle questioni sull'interpretazione o applicazione dei diritti garantiti nella CEDU, che le più alte giurisdizioni degli Stati membri ai sensi del Protocollo n. 16 potranno sottoporre alla Corte di Strasburgo. Tale strumento pare suscettibile di “pregiudicare l'autonomia e l'efficacia della procedura di rinvio pregiudiziale prevista dall'art. 267 TFUE”, che, come la Corte di giustizia ricorda, “costituisce la chiave di volta del sistema giurisdizionale istituito dai Trattati”¹⁰.

Per il giudice europeo, insomma, un punto centrale è quello di “preservare la competenza esclusiva della Corte” ai sensi dell'art. 344 TFUE, in base al quale “Gli Stati membri si impegnano a non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei trattati a un modo di composizione diverso da quelli previsti dai trattati stessi.” Tale

⁸ V. ZAGREBELSKY, Relazione in “*Il parere contrario della Corte di giustizia sull'adesione dell'UE alla CEDU*”, Tavola rotonda, 21 aprile 2015, Università degli studi di Macerata. Si ricorda che il comma 1 della disposizione prevede “Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.” Inoltre, rileva il comma 3, secondo cui “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*”.

⁹ In particolare il comma 3 riportato alla nota precedente.

¹⁰ Punto n. 196 e ss. del Parere, cit.

disposizione è richiamata anche dall'art. 3 del Protocollo 8 (allegato al Trattato di Lisbona)¹¹, ad ulteriore conferma della centralità del ruolo del giudice europeo nella costruzione dell'ordinamento dell'Ue. Non deve quindi stupire che la Corte di giustizia nel parere giunga quindi ad ipotizzare la soluzione in qualche misura paradossale di escludere la competenza della Corte di Strasburgo ex art. 33 CEDU sulle controversie sorte tra gli Stati in relazione al rispetto della CEDU, ma nell'ambito di applicazione del diritto Ue.

L'Art. 3 comma 6 della bozza di accordo prevede infatti che la Corte EDU possa intervenire senza che la CGUE si sia pronunciata – sui ricorsi interstatali (quindi promossi anche da e contro l'Ue) ex art. 33 CEDU -, implicitamente consentendo di aggirare il termine di impugnazione previsto per il ricorso diretto alla CGUE contro gli atti Ue, ed autorizzando implicitamente una forma di forum shopping da parte dei ricorrenti quanto mai inopportuna. Né l'attivazione della cosiddetta procedura di “previo coinvolgimento” della Corte di giustizia pare idonea a risolvere la questione dell'emarginazione del giudice comunitario dall'interpretazione del “suo” diritto, restando affidato sempre alla Corte di Strasburgo statuire sul punto dell'azionabilità o meno della procedura.

Infine, di rilievo non marginale tra tutte le obiezioni sollevate nel parere è la questione relativa alla sindacabilità degli atti emanati dall'Ue nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune. Come è noto tali atti sfuggono al sindacato della Corte di giustizia ancora oggi, dopo che l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha portato con sé una acclamata, ma forse più apparente che reale, abolizione della tradizionale struttura in tre pilastri dell'Ue e una significativa estensione del sindacato giurisdizionale sugli atti dell'ex terzo pilastro, inerenti la giustizia e la cooperazione di polizia in materia penale.

Per effetto dell'adesione alla CEDU, la Corte di Strasburgo sarebbe legittimata a fare ciò che alla Corte di giustizia non è consentito, e cioè a giudicare della legittimità degli atti adottati dall'Ue nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, sebbene solo con riferimento al necessario rispetto dei diritti garantiti dalla CEDU. Si affiderebbe così un controllo in via esclusiva su una parte molto importante e strategica del diritto Ue ad un organo esterno all'Unione, in violazione del già richiamato art. 344 TFUE.

¹¹ “Nessuna disposizione dell'accordo di cui all'articolo 1 deve avere effetti sull'articolo 344 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.”

4. Ciò che hanno in comune tutte le obiezioni sopra ricordate, allora, è che esse fanno sempre perno sul ruolo del giudice comunitario, in contrapposizione all'idea della prevalenza di un'istanza giurisdizionale altra ed esterna. Se il dato pare tutto sommato comprensibile, alla luce dell'importante ruolo della Corte di giustizia di interprete sin qui privilegiato del diritto Ue, nonché di garante del rispetto dei Trattati da parte delle istituzioni Ue e degli Stati membri, va tuttavia considerato che, poiché l'oggetto dell'accordo è l'adesione ad un sistema di controllo esterno del rispetto dei diritti da parte di un ordinamento (statale o, nel caso di specie, sovranazionale), le affermazioni della Corte di giustizia paiono in definitiva orientate a mettere in discussione proprio la natura della garanzia giurisdizionale accentrata prevista dalla CEDU come meccanismo di controllo esterno.

La presenza di un simile organo di controllo ulteriore rispetto alle istanze giurisdizionali supreme interne statali e sovranazionali, va tuttavia ricordato, costituisce un patrimonio irrinunciabile di acquisizioni che hanno contribuito a fare della tutela dei diritti uno dei tratti distintivi della cultura giuridica (e non solo) in Europa. Un sistema di garanzie che fonda le sue radici nell'humus politica e culturale della fase in cui hanno visto la luce le più importanti organizzazioni internazionali del secondo dopoguerra, in altre parole nella storia del Consiglio d'Europa. Sarebbe allora paradossale e, come è stato rilevato, porterebbe all'assurdo di una CEDU che finisce essa con l'aderire all'Ue, immaginare un sindacato della Corte di giustizia che sovrintende e "vigila" sull'esercizio da parte della Corte di Strasburgo del suo compito¹². L'Ue insomma potrà aderire se e quando sarà pronta ad accettare il controllo esterno, mentre, allo stato, il sistema dei rimedi previsti in seno all'Ue sembra più orientato a pretendere la modifica della CEDU, anziché a completarsi per garantire meglio legalità e diritti fondamentali, oltre che per rendersi compatibile con la CEDU. In un momento in cui l'identità stessa e il futuro sviluppo dell'Ue è seriamente in discussione appare difficile tuttavia immaginare che si possa giungere facilmente all'adesione.

¹² Così ancora V. ZAGREBELSKY, cit.

5. Va rilevato infine che, almeno in linea teorica, la Corte di giustizia ammette un possibile controllo esterno, ma pare tuttavia evidente che esso non dovrebbe avere l'effetto di imporre alle istituzioni dell'Ue, ed in primis alla Corte, una determinata interpretazione del diritto Ue in materia di diritti fondamentali. La risposta offerta dalla Corte di giustizia alla richiesta di parere presentata dalla Commissione risulta infatti incentrata sul monopolio della Corte di giustizia sulla tutela dei diritti fondamentali in relazione all'ambito di applicazione del diritto Ue. Tale aspetto pare centrale, soprattutto alla luce dei recenti orientamenti in materia, in base ai quali tale ambito, già vastissimo, è in fase di ulteriore ampliamento proprio grazie alla lettura che è stata data a Lussemburgo della Carta dei diritti.

Si deve ancora rimarcare come la Carta sia infatti divenuta, in qualche caso, il grimaldello tramite cui la Corte di giustizia estende l'ambito di applicazione del diritto Ue "a danno" anziché a vantaggio dei diritti. Le potenzialità dirompenti di un simile orientamento emergono innanzitutto dal caso Melloni, nel quale, in base ad una discussa rilettura dell'art. 53 della Carta dei diritti, il dictum fondamentale recita: "quando un giudice di uno Stato membro sia chiamato a verificare la conformità ai diritti fondamentali di una disposizione o di un provvedimento nazionale che, in una situazione in cui l'operato degli Stati membri non è del tutto determinato dal diritto dell'Unione, attua tale diritto ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, resta consentito alle autorità e ai giudici nazionali applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione"¹³. Nella decisione si scioglieva la questione pregiudiziale circa la disciplina della consegna di una persona alle autorità di altro Stato membro spiccante un mandato d'arresto europeo, in violazione delle garanzie costituzionali dello Stato richiesto, aspetto che è sembrato al giudice comunitario una conseguenza inevitabile del necessario rispetto del primato del diritto UE. Si tratta di affermazioni suscettibili di avere ripercussioni molto importanti soprattutto in materia di Spazio di libertà sicurezza e giustizia (con un possibile impatto quindi sui diritti ad un processo equo e sulla libertà personale), ma non solo¹⁴.

¹³ Naturalmente il riferimento è a standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali più elevati.

¹⁴ Corte di giustizia, sentenza "Melloni", 26 febbraio 2013, C-399/11; il *Tribunal Constitucional* spagnolo nella sentenza del 13-2-2014 (il seguito della questione pregiudiziale che aveva sollevato nel caso Melloni),

Il rischio di un “effetto al ribasso” nel livello di tutela dei diritti fondamentali che può derivare da un simile utilizzo della Carta dei diritti è reso anche più evidente nel caso Fransson¹⁵. In esso la Corte di giustizia riconosce che la sua giurisdizione sul rispetto dei diritti fondamentali si estende solo al diritto interno che rientra nell'ambito della sfera dell'attuazione ed applicazione del diritto UE, ma finisce poi con l'estendere questo “cono d'ombra” (o forse di luce) abbastanza visibilmente. Nel caso di specie la questione riguardava la violazione del principio del *ne bis in idem* nella legislazione svedese in materia di illeciti fiscali, quindi di politica fiscale, un ambito che avrebbe dovuto portare il giudice comunitario a negare la propria giurisdizione, non appartenendo al novero di quelli conferiti alla competenza dell'UE. Tale materia viene invece impropriamente “attratta”, o “assunta” al livello sovranazionale, in ragione del possibile impatto finanziario sul bilancio Ue di un gettito ridotto a seguito di una disciplina nazionale inadeguata. Anche in questo caso, mentre l'ambito di applicazione del diritto Ue si estende, la tutela del diritto fondamentale sembra di pari passo venir meno. Se di fronte al doppio gradino sanzionatorio (penale e tributario) previsto dalla legge svedese, la Corte di giustizia ritiene che non si integri così una violazione del principio del *ne bis in idem*, che si concretizzerebbe invece con la ripetizione del giudizio penale o comunque l'irrogazione di una nuova sanzione penale, il dato più significativo resta quello dell'ambito di applicazione del diritto Ue che si estende in ragione della disciplina della Carta e potenzialmente a “danno” degli evasori fiscali.

Anche in questo caso si tratta di affermazioni molto delicate, relative alla portata espansiva potenzialmente illimitata del diritto Ue, che non a caso il Bundesverfassungsgericht si è prontamente spinto a respingere nella decisione aprile 2013 sul caso “database

respinse poi il *recurso de amparo*, mutando la lettura dell'art. 24 Cost. sino ad allora invalsa (sul diritto a un processo equo), ribadendo tuttavia con forza la teoria dei controlimiti. Come sottolinea F. VIGANÒ, *Obblighi di adeguamento al diritto UE e 'controlimiti': la Corte costituzionale spagnola si adegua, bon gré mal gré, alla sentenza dei giudici di Lussemburgo nel caso Melloni*, in *Diritto penale contemporaneo*, 9 marzo 2014, oltre alla riaffermazione (solo pro futuro) della forza dei controlimiti, la sentenza: a) abbassa lo standard di tutela; b) muta l'orientamento precedente del Tribunal; c) nega l'impatto della decisione della Corte di giustizia. In effetti, la debolezza della posizione assunta dal Tribunal è mostrata dalle *concurring opinions* di tre giudici costituzionali fondate sul primato del diritto Ue su cui avrebbe dovuto essere motivato il rigetto del ricorso di amparo.

¹⁵ Corte di giustizia, sentenza 27 novembre 2012, C-370/12, su cui si veda, se si vuole, il mio commento *Un caso di frode fiscale occasione per riflessioni di rilievo costituzionale ... nel rapporto tra diritto UE e diritto interno e CEDU*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2013. 3615.

antiterrorismo”¹⁶, prospettando la concreta minaccia di una censura di atti ultra vires nei confronti dell’ordinamento Ue.

Se questi sono i più recenti orientamenti, o almeno tra quelli più significativi, nell’utilizzo della Carta dei diritti orientato allo scopo di espandere l’ambito di applicazione del diritto Ue¹⁷, non ci si può che interrogare sulla potenziale conflittualità che potrebbe scaturire qualora lo spostamento di almeno una parte del contenzioso presso la Corte di Strasburgo, rompesse il giocattolo costruito a Lussemburgo con il quale si rimedia ad alcune di quelle che sono là avvertite come inerzie e lacune del processo di integrazione nell’estendere il suo campo di intervento.

6. Data l’importanza della questione dell’adesione dell’Ue alla CEDU, molti autori hanno commentato criticamente il parere¹⁸, e come spesso accade la prospettiva degli internazionalisti diverge in parte da quella costituzionalistica, più preoccupata per l’azionabilità dei diritti e per l’effettività degli strumenti di garanzia ad essi funzionali. È interessante da questo punto di vista ricordare come la Corte costituzionale abbia di recente sottolineato, in relazione al possibile impatto degli orientamenti della Corte EDU (sentenza n. 49 del 2015), come sia la stessa Convenzione a promuovere “il carattere progressivo della formazione del diritto giurisprudenziale, incentivando il dialogo fino a quando la forza degli argomenti non abbia condotto definitivamente ad imboccare una strada, anziché un’altra. Né tale prospettiva si esaurisce nel rapporto dialettico tra i componenti della Corte di Strasburgo, venendo invece a coinvolgere idealmente tutti i giudici che devono applicare la CEDU, ivi compresa la Corte costituzionale.” E, si potrebbe aggiungere, la Corte di giustizia.

¹⁶ Il BvG ha precisato che non è sufficiente un qualsiasi nesso, di carattere meramente fattuale per considerare esteso l’ambito di applicazione della Carta. Sul punto v. M. PACINI, *Lussemburgo e Karlsruhe a duello sull’applicabilità della Carta Ue* (nota a CGE, sentenza 26 febbraio 2013, causa C-617/10, ÅkerbergFransson e BVerfG, 1 BvR, 1215/07 del 24 aprile 2013), in *Osservatorio dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, settembre 2013.

¹⁷ L’orientamento della Corte di giustizia appare tuttavia meno insoddisfacente in alcuni ambiti, come ad esempio mostra bene la sentenza del 26 novembre 2014, nelle cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, relative all’abuso dei contratti a tempo determinato nella scuola italiana.

¹⁸ Tra gli altri v. G. GAJA, *Una mancata disconnessione relativamente alla Convenzione europea dei diritti dell’Uomo?* in *Rivista di diritto internazionale*, 1/2015, 148 ss.; L. S. ROSSI, *Il Parere 2/13 della CGUE sull’adesione dell’UE alla CEDU: scontro fra Corti?* in *sidi-isil.org*, 22 dicembre 2014.

La monoliticità insomma non può essere, almeno non in questa fase, attributo della tutela dei diritti in Europa, laddove l'andamento per trial and error, maieutico e dialogico appare più consono ad un mondo in cui la pluralità e persino la dissonanza delle diverse voci, pur se certamente frutto di immaturità ed imperfezione di un sistema, può tuttavia essere ancora considerata una ricchezza, frutto del pluralismo che caratterizza la società europea e che si esprime nel suo diritto¹⁹.

Non sembra insomma possibile ridurre, ad oggi, ad unità un sistema disomogeneo e diviso, nonostante la presenza di più Corti e più cataloghi di diritti portino con sé molti problemi per la garanzia dei diritti. I tempi non paiono ancora maturi per la ricomposizione più armoniosa dei sistemi di garanzia giurisdizionale dei diritti in Europa.

Resta da chiedersi se, anche in futuro, sia necessariamente una buona idea quella di addivenire ad un'adesione che rischia di comportare un annacquamento ed un probabile rallentamento di quella tutela che la Corte di giustizia ha saputo in passato costruire e garantire, quando non possedeva una sua Carta da applicare e costruire i diritti nella Comunità e nell'Unione era ancora una strada tutta da percorrere.

La "più bella del reame" allora, per ricordare un'immagine di Antonio Ruggeri²⁰, potrà continuare ad essere la Corte di giustizia, fintantoché essa valorizzerà nei suoi orientamenti la sua capacità di trarre il massimo comun denominatore dalla tutela dei diritti fondamentali quali emergono dal diritto Ue e dai cataloghi enunciati nelle Costituzioni statali²¹, in armonia con la lettura della CEDU derivante dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

¹⁹ Questo l'insegnamento che ci ha lasciato S. PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, nell'omonimo volume curato dallo stesso Panunzio, Napoli, 2005.

²⁰ Così A. RUGGERI, in *Rapporti tra CEDU e diritto interno: Bundesverfassungsgericht e Corte costituzionale allo specchio*, 6 giugno 2011, in *diritticomparati.it* (www.diritticomparati.it/2011/06/rapporti-tra-cedu-e-diritto-interno-bundesverfassungsgericht-e-corte-costituzionale-allo-specchio-di.html#sthash.nZQ88ew2.dpuf), in relazione però ai rapporti tra corti costituzionali e cedu, secondo cui "la più bella del reame è colei che per prima percepirà di doversi fare serva, non già padrona, dei diritti, non rivendicando per la Carta costituzionale di cui è garante un incondizionato, ma impossibile, primato rispetto alle altre Carte al piano della teoria delle fonti né rivendicando per sé il potere di dire l'ultima parola, al piano della teoria dell'interpretazione, in merito alla più adeguata salvaguardia da apprestare ai diritti. Il futuro (ma già il presente...) di questi ultimi non si affida a rapporti di sovra- e sotto-ordinazione né tra le Carte né tra le Corti bensì alla costituzione di circoli virtuosi di mutua alimentazione tra di esse, circoli che da se medesimi si ricaricano in modo incessante in un'esperienza per vero non di rado sofferta ma allo stesso tempo altresì gratificante per quanti in essa si spendono al servizio dei bisogni elementari dell'uomo, della sua dignità".

²¹ Come ad esempio ha fatto nel recente "caso Mascolo", sentenza del 26 novembre 2014 nelle cause riunite C-22/13, C-61/13 a 63/13, C-118/13, su cui se si vuole si veda R. Calvano, *L'abuso dei contratti a tempo indeterminato nella scuola italiana, tra norme costituzionali e diritto dell'Unione europea*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2014

Abstract: Il presente contributo commenta sinteticamente il parere 2/2013 reso dalla Corte di giustizia. Il parere nega la compatibilità con il diritto Ue della bozza di accordo di adesione dell'Unione europea alla CEDU in ragione di diversi problemi di armonizzazione tra i due sistemi di tutela soprattutto in ragione di un'assenza di raccordo tra le due giurisdizioni. Il parere segna una battuta di arresto rispetto alla lunga marcia verso l'adesione alla Cedu prevista dal Trattato di Lisbona.

Abstract: The author comments Opinion 2/2013 by the European Court of justice regarding the European Union accession to the European Convention on human rights. The Court of Justice has ruled that the draft agreement on the accession of the European Union to ECHR is not compatible with EU law. The ruling brings to a stop the long lasting efforts to make the Union accede to the ECHR as the Lisbon Treaty requires.

Parole chiave: Patrimonio culturale; giustizia amministrativa; tutela dei beni artistici e culturali; fruizione dei beni artistici e culturali.

Parole chiave: Patrimonio culturale; giustizia amministrativa; tutela dei beni artistici e culturali; fruizione dei beni artistici e culturali.