

L'Unione europea e l'adesione alla CEDU

di G. Cataldi

Abstract della relazione

Nel continente europeo operano due distinte organizzazioni internazionali: il Consiglio d'Europa, il cui scopo precipuo è la protezione e lo sviluppo dello stato di diritto e dei diritti umani, e l'Unione europea, nata con finalità essenzialmente economiche ma che ha progressivamente introdotto tra i suoi principi ispiratori e tra i suoi obiettivi quello della tutela dei diritti fondamentali. Entrambe le organizzazioni fanno riferimento ad uno specifico testo normativo sui diritti umani, rispettivamente la CEDU e la Carta dei diritti fondamentali, e sono dotate di un organo di controllo giurisdizionale, la Corte di Strasburgo e quella di Lussemburgo. Il 5 aprile 2013, dopo lunghi negoziati, si è giunti ad una bozza di accordo di adesione dell'Unione europea alla CEDU, elaborato da un gruppo *ad hoc* nominato dal Comitato direttivo per i diritti umani del Consiglio d'Europa. Seppure non possano sottostimarsi i vantaggi che l'adesione è suscettibile di produrre sotto il profilo del rafforzamento dei diritti umani, non sembra che tale processo sia in grado di fornire soluzione a tutte le criticità attualmente riscontrabili nella sussistenza dei due sistemi giuridici sopra richiamati. In seguito all'adesione, il sistema giuridico dell'UE sarà sottoposto ad un controllo esterno ed indipendente. I cittadini europei potranno infatti adire la Corte europea dei diritti dell'uomo in caso di violazioni delle loro situazioni giuridiche ascrivibili all'Unione europea. Il meccanismo prospettato è nondimeno farraginoso e porterà ad un allungamento dei tempi necessari per giungere ad un giudizio definitivo. Si ritiene, d'altra parte, che l'adesione dell'UE alla CEDU possa contribuire ad uno sviluppo armonioso della giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo. Tuttavia va evidenziato come anche sotto tale aspetto potrebbero continuare a sussistere dei profili di incompatibilità, collegati, ad esempio, ai diversi contenuti dei due testi normativi.

Suggerimenti per il Ministro in vista del semestre di Presidenza italiana dell'UE

- 1) Seppure la nuova versione del regolamento Dublino sull'asilo sia stata adottata solo nel giugno 2013 rimangono delle criticità che andrebbero superate modificando innanzitutto i criteri di competenza. Allo stato attuale, infatti, il criterio che trova principalmente applicazione è quello del primo ingresso, il che genera una pressione eccessiva sugli Stati di frontiera, in particolare su quelli mediterranei, interessati dai flussi via mare. Né il meccanismo di sospensione dei trasferimenti nel caso di carenze sistemiche nel regime di asilo degli Stati membri appare idoneo alla tutela dei richiedenti protezione internazionale. Andrebbe previsto un coinvolgimento della Commissione e modificato il regolamento per sottrarre alla discrezionalità degli Stati membri la scelta di sospendere il trasferimento e rendere il meccanismo centralizzato. Il regolamento Dublino non prende peraltro in considerazione la volontà dei

richiedenti la protezione internazionale né i legami storico-culturali con gli Stati dell'UE. Un temperamento in tal senso sarebbe opportuno;

- 2) Il nuovo Pacchetto asilo, adottato nel giugno 2013, ha previsto espressamente la possibilità di detenere i minori, peraltro in una serie di ipotesi che appaiono ampie e non compatibili con la necessità di garantire il superiore interesse del minore, principio sancito dall'ordinamento dell'UE, oltre che nella Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. Anche la direttiva rimpatri non esclude la possibilità di privare della libertà i minori. La detenzione amministrativa dei minori dovrebbe invece a nostro avviso essere sempre vietata, perché va ad accrescere la vulnerabilità di tali persone;
- 3) una più chiara ripartizione delle responsabilità tra Frontex e Stati membri per quanto riguarda le operazioni congiunte in mare: dipanare la eterogenea rete di azioni/imputabilità/responsabilità può essere molto complicato, con conseguente pericolo di "*blame-shifting games*" tra i diversi soggetti coinvolti;
- 4) Il principio di solidarietà dovrebbe trovare concreta attuazione e portare all'adozione di misure che attenuino il carico degli Stati di frontiera, maggiormente interessati dall'ingresso di cittadini di Paesi terzi e dall'esame delle domande di protezione internazionale. Bisognerebbe introdurre dei meccanismi di *burden-sharing* su base obbligatoria, soprattutto nel corso degli esodi di massa, come quelli avvenuti nel corso del 2011 in occasione della Primavera araba;
- 5) per quanto riguarda infine l'adesione dell'Unione alla CEDU, sarebbe opportuno proporre, se ci fosse ancora un margine di negoziazione, la possibilità di un "intervento coatto" dell'Unione in qualità di "*co-respondent*", qualora la Corte europea dei diritti dell'uomo lo ritenga opportuno. La necessità di un'accettazione dell'invito della Corte, prevista dall'art. 3, par. 5, dell'attuale progetto, è il punto più debole del meccanismo *di co-response*: in mancanza di accettazione, verrebbe compromesso sia l'obiettivo di proteggere l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione (in quanto la Corte di Strasburgo inevitabilmente si ritroverebbe ad interpretare il diritto europeo al fine di decidere se un determinato atto dell'Unione attribuisca, o meno, allo Stato convenuto un margine di discrezionalità), sia il fine di garantire un'efficace attuazione delle sentenze della Corte europea dei diritti umani (in quanto verrebbe preclusa la condanna della parte che potrebbe eliminare la causa all'origine della violazione).