



Bruxelles, 16 giugno 2022
(OR. en)

10360/22

LIMITE

JUR 429
FREMP 133
JAI 913
RELEX 825

PARERE DEL SERVIZIO GIURIDICO¹

Origine:	Servizio giuridico
Destinatario:	Gruppo "Diritti fondamentali, diritti dei cittadini e libera circolazione delle persone" (FREMP)
Oggetto:	Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) – Dichiarazione interpretativa relativa all'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e all'articolo 275, primo comma, TFUE (competenza della Corte di giustizia in questioni relative alla PESC) – Compatibilità con i trattati

I. INTRODUZIONE

1. Durante le riunioni del gruppo "Diritti fondamentali, diritti dei cittadini e libera circolazione delle persone" (FREMP) del 9 febbraio, 26 febbraio, 18 marzo, 6 aprile e 28 aprile 2022, le delegazioni hanno discusso l'approccio da adottare nei negoziati di adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) in relazione al cosiddetto "pacchetto 4". Ciò riguarda l'articolazione tra la competenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) e la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia) nel settore della politica estera e di sicurezza comune (PESC).

¹ Il presente documento contiene una consulenza legale tutelata dall'articolo 4, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, e non resa accessibile al pubblico dal Consiglio dell'Unione europea. Il Consiglio si riserva tutti i diritti di legge riguardo a qualsiasi pubblicazione non autorizzata.

2. Nel corso di tali riunioni, le delegazioni hanno espresso il desiderio di approfondire le discussioni sulla base di un progetto di testo di dichiarazione interpretativa concernente la competenza della Corte di giustizia nel settore della PESC. Il 18 maggio 2022 la Commissione ha presentato, in consultazione con la presidenza, un documento informale su tale progetto di testo².
3. Il 23 maggio 2022, nel corso di una riunione congiunta del gruppo FREMP e del gruppo dei consiglieri per le relazioni esterne (RELEX), i gruppi hanno chiesto il parere del servizio giuridico del Consiglio sulla compatibilità della dichiarazione interpretativa con i trattati, sull'impatto di tale dichiarazione sulla competenza della Corte di giustizia e sulla procedura che potrebbe essere seguita, qualora gli Stati membri decidessero di adottare la dichiarazione.
4. Prima di esporre l'analisi giuridica delle questioni summenzionate, e al fine di comprendere il contesto in cui interviene la dichiarazione, il presente parere presenta una breve sintesi del contesto del processo di adesione, in particolare per quanto riguarda il pacchetto 4.

II. CONTESTO DEL PROCESSO DI ADESIONE

5. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, TUE, "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."
6. Sulla base di tale disposizione, e a seguito di una raccomandazione della Commissione del 17 marzo 2010, il Consiglio ha adottato, il 4 giugno 2010, una decisione che autorizza l'avvio dei negoziati relativi all'accordo di adesione e ha designato la Commissione quale negoziatore (ST 10817/10). Il 5 aprile 2013 i negoziati si sono concretizzati in un accordo a livello dei negoziatori sui progetti di strumenti d'adesione. La Commissione ha quindi presentato alla Corte di giustizia una domanda di parere basata sull'articolo 218, paragrafo 11, TFUE in merito alla compatibilità del progetto di accordo con i trattati.

² Doc. WK 7238/2022.

7. Nel conseguente parere 2/13 (*Adesione dell'Unione europea alla CEDU*) del 18 dicembre 2014³, la Corte di giustizia ha individuato diversi aspetti dell'accordo previsto che riteneva incompatibili con il diritto primario dell'Unione. Uno di questi aspetti riguarda le caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione riguardo al controllo giurisdizionale in materia di PESC.
8. A tale riguardo, la Corte di giustizia ha dichiarato, in primo luogo, che non ha ancora avuto l'opportunità di precisare la portata delle limitazioni della propria competenza risultanti, in materia di PESC, dall'articolo 24, paragrafo 1, TUE e dall'articolo 275 TFUE. In secondo luogo, ha sostenuto che, per effetto dell'adesione nei termini contemplati dall'accordo previsto, la Corte EDU sarebbe legittimata a pronunciarsi sulla conformità alla CEDU di determinati atti, azioni od omissioni posti in essere nell'ambito della PESC e, in particolare, di quelli per i quali la Corte non ha competenza a verificare la loro legittimità in rapporto ai diritti fondamentali. In terzo luogo, la Corte ha osservato che ha già avuto modo di dichiarare che la competenza ad effettuare un controllo giurisdizionale su atti, azioni od omissioni dell'Unione, anche in rapporto ai diritti fondamentali, non può essere attribuita in via esclusiva ad un organo giurisdizionale internazionale che si collochi al di fuori del quadro istituzionale e giurisdizionale dell'UE. La Corte di giustizia ha concluso così che l'accordo previsto lede le caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione riguardo al controllo giurisdizionale degli atti, delle azioni o delle omissioni dell'Unione in materia di PESC.

³ Parere 2/13 (*Adesione dell'Unione europea alla CEDU*) del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454. Cfr. nota informativa del servizio giuridico del Consiglio — ST 5227/15.

9. Il 7 ottobre 2019 il Consiglio ha adottato direttive di negoziato supplementari (ST 12585/19) in vista della ripresa dei negoziati. I negoziati sono effettivamente ripresi nel giugno 2020 e il presidente del gruppo "47+1" (che da allora è diventato il gruppo "46+1"), incaricato dei negoziati, ha elaborato un documento orientativo⁴ che strutturava in gruppi o "pacchetti" le questioni individuate nel parere 2/13. La questione degli atti dell'UE nel settore della PESC è stata inserita nel "pacchetto 4". Durante i sette cicli di negoziati, le parti hanno potuto raggiungere un accordo provvisorio sul "pacchetto 1" (meccanismi specifici dell'UE della procedura dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo) e sul "pacchetto 3" (principio di fiducia reciproca tra gli Stati membri dell'UE). I negoziatori sono pronti a compiere progressi per quanto riguarda il "pacchetto 2" (operazioni di ricorsi tra le Parti e domande di parere consultivo a norma del protocollo n. 16). Per contro, finora non sono stati compiuti progressi concreti per quanto riguarda il "pacchetto 4"⁵.
10. Nelle direttive di negoziato supplementari, l'approccio scelto per rispondere alle sfide poste dal pacchetto 4 è stato il cosiddetto "meccanismo di riassegnazione", proposto dalla Commissione. In sostanza, in base a tale meccanismo, i singoli atti PESC sarebbero "riassegnati" a uno o più Stati membri ai fini della Corte EDU, sulla base di criteri ex ante. I giudici nazionali di tale Stato membro (o di tali Stati membri) sarebbero competenti a giudicare delle cause intentate da persone che lamentano la violazione dei loro diritti fondamentali e sarebbero quindi anche responsabili del riesame e, se necessario, dell'annullamento degli atti PESC dell'UE qualora li ritengano incompatibili con il diritto dell'Unione di livello superiore. Tale Stato membro avrebbe altresì la responsabilità internazionale ai sensi della CEDU per il singolo atto PESC in questione.

⁴ "Paper by the Chair to structure the discussions at the sixth meeting of the CDDH ad hoc negotiation group (47+1) on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights" ["Documento della presidenza volto a strutturare la discussione in occasione della sesta riunione del gruppo negoziale ad hoc ("gruppo 47+1") del CDDH sull'adesione dell'Unione europea alla convenzione europea sui diritti dell'uomo"], doc. 47+1(2020)2 del 31 agosto 2020.

⁵ Il gruppo "46+1" è consapevole del fatto che l'UE sta riflettendo sull'approccio migliore al pacchetto 4. La Turchia ha inoltre presentato proposte di modifica degli strumenti di adesione che non sono connesse al parere 2/13 (ad esempio riguardo alle norme in materia di voto quando il Comitato dei ministri ha vigilato sull'esecuzione delle sentenze).

11. Tuttavia, dalle discussioni condotte in sede di gruppo FREMP nel primo trimestre del 2022 è emerso che tale meccanismo decentrato di controllo degli atti giuridici dell'UE da parte dei giudici nazionali creerebbe difficoltà giuridiche di principio in termini dell'architettura giudiziaria dell'Unione. Inoltre, varie delegazioni hanno sollevato difficoltà pratiche e giuridiche poste da tale soluzione nel diritto nazionale. Infine, dubbi sono stati espressi in seno al gruppo 46+1 quando è stato presentato uno schema del meccanismo di riassegnazione. Di conseguenza, il gruppo FREMP ha avviato la valutazione di possibili soluzioni alternative.
12. Tra tali soluzioni, quella apparsa come la più promettente consiste nell'affrontare la questione attraverso una dichiarazione interpretativa intergovernativa che avrebbe l'obiettivo e lo scopo di conciliare la tensione tra, da un lato, l'obbligo di aderire alla CEDU di cui all'articolo 6, paragrafo 2, TUE e, dall'altro, le norme e le procedure specifiche della PESC, in particolare per quanto riguarda il controllo giurisdizionale della Corte di giustizia, di cui all'articolo 24, paragrafo 1, TUE e all'articolo 275 TFUE.
13. Al servizio giuridico del Consiglio è stato chiesto di valutare se tale dichiarazione interpretativa sia compatibile con i trattati, quale sarebbe il suo impatto sulla competenza della Corte di giustizia e quale procedura potrebbe essere seguita qualora gli Stati membri decidessero di concordare tale dichiarazione.

III. ANALISI GIURIDICA

14. Al fine di dare risposta a tali quesiti, il presente parere valuterà in primo luogo se in questo contesto si possa utilizzare come strumento una dichiarazione (A) e successivamente analizzerà la sostanza della dichiarazione alla luce dei trattati (B).

A. Il progetto di dichiarazione come strumento giuridico

15. Per quanto riguarda la forma, la prevista dichiarazione interpretativa dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, analogamente alle dichiarazioni concordate nell'ambito di conferenze intergovernative, è uno strumento di diritto internazionale con il quale essi concordano il modo in cui intendono talune disposizioni dei trattati di cui sono tutti firmatari e da cui sono tutti vincolati.
16. Concordare un siffatto tipo di dichiarazione è una prerogativa riconosciuta dal diritto internazionale ai firmatari di trattati internazionali, in particolare dall'articolo 31, paragrafo 3, lettera a), della convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, secondo cui ogni accordo ulteriore intervenuto tra le parti circa l'interpretazione di un trattato precedente rientra nel contesto di cui tenere conto per l'interpretazione di tale trattato. In definitiva, date le caratteristiche specifiche e uniche dell'ordinamento giuridico dell'UE, spetterà, in ogni caso, alla Corte di giustizia stabilire se tenere conto o meno della dichiarazione e definire il significato che dovrebbe esserle attribuito, tenendo conto del fatto che sarebbe stata concordata dagli autori dei trattati. A tale riguardo, si può osservare che la Corte di giustizia ha già accettato di prendere in considerazione dichiarazioni quali strumenti di interpretazione dei trattati dell'UE⁶, pur confermando di non essere competente a controllare la legittimità di tali dichiarazioni⁷.

⁶ Sentenza del 2 marzo 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, punto 40.

⁷ Ordinanza del 16 giugno 2021, *Sharpston/Consiglio*, C-684/20 P, ECLI:EU:C:2021:486, punto 45.

17. Va sottolineato che il ricorso a tale dichiarazione interpretativa è possibile solo in circostanze molto particolari, come *ultima ratio*. Nel caso di specie, tale dichiarazione potrebbe essere presa in considerazione in quanto non comporterebbe alcuna modifica dei trattati né eluderebbe le procedure previste per la loro modifica, ma si limiterebbe a conciliare e chiarire l'interazione tra due disposizioni esistenti dei trattati al fine di garantire che entrambe mantengano il loro effetto utile — anche per quanto riguarda l'obbligo di aderire alla CEDU — senza introdurre nuovi elementi non già presenti nei trattati. In altri termini, sarebbe pienamente compatibile con la lettera e lo spirito dei trattati.
18. È importante osservare che lo strumento della dichiarazione farebbe parte del pacchetto politico che accompagna la decisione del Consiglio di conclusione dell'accordo sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che entrerà in vigore solo "*previa approvazione degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali*" (articolo 218, paragrafo 8, TFUE). Questa norma procedurale speciale indica la particolare importanza che gli autori dei trattati attribuiscono a tale decisione del Consiglio. A tale riguardo, il nesso tra la dichiarazione interpretativa e la decisione del Consiglio in merito alla conclusione potrebbe riflettersi in un riferimento alla dichiarazione contenuto nella decisione del Consiglio⁸.
19. Per quanto riguarda il calendario per l'approvazione di tale dichiarazione, esso dovrebbe essere predisposto entro il momento in cui saranno completati i negoziati a Strasburgo e un testo sarà stato concordato a livello tecnico. In effetti, i governi degli Stati membri dovrebbero avere espresso la propria interpretazione concordando preventivamente la dichiarazione. Inoltre, un accordo sulla dichiarazione in una fase precedente permetterebbe alla Corte di giustizia di tenerne conto, se del caso, già al momento di decidere in merito a un parere sul progetto di accordo, qualora sia adita ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, come è molto probabile.

⁸ Tuttavia, ciò non implicherebbe che la Corte di giustizia sia competente a conoscere della dichiarazione stessa. Cfr. nota 5.

20. Per quanto riguarda la procedura di approvazione, la dichiarazione sarebbe di natura intergovernativa e dovrebbe essere approvata dai rappresentanti dei governi degli Stati membri. Ciò potrebbe avvenire, ad esempio, a margine di una riunione del Coreper.
21. In conclusione, una dichiarazione potrebbe dunque essere considerata uno strumento che contribuisce ad affrontare le questioni del pacchetto 4 internamente, senza dovere ricorrere quindi a negoziati a Strasburgo con gli altri membri del Consiglio d'Europa.

B. Il contenuto del progetto di dichiarazione

22. Quanto al contenuto, dalla sua formulazione risulta che il progetto di dichiarazione interpretativa mira a conciliare l'articolo 6, paragrafo 2, TUE con l'articolo 24, paragrafo 1, TUE e l'articolo 275, primo comma, TFUE, al fine di promuovere e preservare l'effetto utile di tutte queste disposizioni, conciliando nel contempo eventuali tensioni tra di esse.
23. Più specificamente, il punto 1 ricorda che, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, TUE, l'UE ha l'obbligo giuridico di aderire alla CEDU. Il punto 2 è una citazione del parere 2/13 (punto 256), in cui la Corte di giustizia afferma che l'adesione alla CEDU è possibile solo se la competenza ad effettuare un controllo giurisdizionale su atti, azioni od omissioni dell'Unione, in rapporto ai diritti fondamentali, non è attribuita in via esclusiva alla Corte EDU. Il punto 3 è una citazione della sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punto 66), in cui la Corte ricorda la sua giurisprudenza costante secondo cui i trattati hanno istituito un sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il controllo della legittimità degli atti dell'Unione, sulla base sia dei trattati che della Carta dei diritti fondamentali, affidandolo al giudice dell'Unione.

24. Questi tre punti illustrano quindi la prima parte dell'equazione, vale a dire l'obbligo di adesione — che non richiede modifiche del trattato per essere "attivata" ed è vincolante per l'Unione — e la condizione stabilita dalla Corte di giustizia per tale adesione.
25. Il punto 4 cita l'articolo 24, paragrafo 1, TUE e l'articolo 275 TFUE, secondo i quali la PESC è soggetta a norme e procedure specifiche e la Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune, né per quanto riguarda gli atti adottati in base a dette disposizioni, ad eccezione della competenza a controllare il rispetto dell'articolo 40 del [...] trattato e la legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche. Il punto 5 cita la sentenza del 24 giugno 2014, Parlamento/Consiglio, (C- 658/11, EU:C:2014:2025, punto 70), ribadita in sentenze successive⁹, in cui la Corte di giustizia ha statuito che l'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e l'articolo 275, primo comma, TFUE introducono una deroga alla regola della competenza generale che l'articolo 19 TUE conferisce alla Corte per assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati, e devono dunque essere interpretati restrittivamente.
26. I due punti enunciano così la seconda parte dell'equazione, vale a dire che la PESC è soggetta a norme e procedure specifiche e che la competenza della Corte di giustizia è molto limitata, deroga che, tuttavia, deve essere interpretata in senso restrittivo.

⁹ Si veda, ad esempio la sentenza del 19 luglio 2016, *H/Consiglio e a.*, C- 455/14 P, EU:C:2016:569, punto 40, e la giurisprudenza ivi citata.

27. Il punto 6, che tratta congiuntamente le due parti dell'equazione, è quello che esprime l'interpretazione degli Stati membri al riguardo:
- stabilisce che è necessario garantire la coerenza tra i requisiti di cui all'articolo 6, paragrafo 2, TUE, all'articolo 19 TUE e all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, da un lato, e le deroghe di cui all'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e all'articolo 275, primo comma, TFUE, dall'altro;
 - conclude che, al fine di garantire tale coerenza, i trattati devono essere interpretati nel senso che attribuiscono alla Corte di giustizia una competenza relativa e strettamente limitata alle azioni intentate dai ricorrenti che sostengono di essere vittime di violazioni dei diritti fondamentali causate da atti, azioni od omissioni dell'Unione europea che, a seguito dell'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sarebbero soggette al controllo giurisdizionale della Corte europea dei diritti dell'uomo (stretto parallelismo tra le competenze dei due organi giurisdizionali).
28. La dichiarazione si limita quindi a rispecchiare un'interpretazione concordata resa necessaria dall'introduzione dell'articolo 6, paragrafo 2, TUE a opera del trattato di Lisbona, senza contraddire i trattati né modificarli.
29. La dichiarazione risponde pertanto alle preoccupazioni espresse dalla Corte di giustizia nel parere 2/13. In tale parere la Corte di giustizia ha infatti osservato che *"allo stato [di allora] del diritto dell'Unione, taluni atti adottati nell'ambito della PESC sfuggono al controllo giurisdizionale della Corte. Una simile situazione è inerente alla configurazione delle competenze della Corte prevista dai Trattati e, in quanto tale, non può giustificarsi se non in virtù del solo diritto dell'Unione. (...) per effetto dell'adesione nei termini contemplati dall'accordo previsto, la Corte EDU sarebbe legittimata a pronunciarsi sulla conformità alla CEDU di determinati atti, azioni od omissioni posti in essere nell'ambito della PESC e, in particolare, di quelli per i quali la Corte non ha competenza a verificare la loro legittimità in rapporto ai diritti fondamentali"*¹⁰.

¹⁰ Punti da 252 a 254.

30. Per quanto riguarda l'effetto di una siffatta dichiarazione, da un lato, non si può escludere che la Corte di giustizia formuli una lettura letterale dell'articolo 24, paragrafo 1, TUE e dell'articolo 275 TFUE e possa decidere che tale dichiarazione sia insufficiente per consentire l'adesione dell'UE alla CEDU.
31. D'altro canto, a partire dal parere 2/13, la Corte ha già interpretato la propria competenza in maniera più ampia di quella suggerita dalla formulazione letterale di tali disposizioni. In effetti, come indicato in una nota informativa completa del servizio giuridico del Consiglio (ST 9498/21), da quando ha formulato tale parere la Corte di giustizia ha deciso che era competente in relazione a tutte le cause successive di cui era stata investita fino a quel momento riguardanti atti PESC, anche se sempre per motivi specifici¹¹.
32. In tale contesto, la dichiarazione interpretativa si baserebbe sulla ragion d'essere di tali disposizioni e su una lettura sistematica delle disposizioni dei trattati relative alla competenza della Corte, che quest'ultima ha seguito nella sua giurisprudenza a partire dal parere 2/13. A tale riguardo, la dichiarazione interpretativa eviterebbe una curiosa situazione in cui un chiaro obbligo di aderire alla CEDU, stabilito all'articolo 6, paragrafo 2, TUE, sarebbe privato di qualsiasi effetto utile. In tal modo risolverebbe quella che sarebbe altrimenti una tensione intrinseca ai trattati, chiarendo nel contempo che la competenza della Corte di giustizia nell'ambito della PESC si limita alle cause ricevibili dinanzi alla Corte EDU.

¹¹ L'esempio più significativo è la sentenza del 25 giugno 2020, *SatCen/KF* (C-14/19, EU:C:2020:492, punti da 83 a 85), in cui la Corte ha statuito che, poiché lo statuto del personale del Centro satellitare esclude espressamente qualsiasi controllo giurisdizionale, da parte dei giudici nazionali o del giudice dell'Unione, *"una rinuncia da parte della Corte e del Tribunale all'esercizio delle competenze loro conferite dagli articoli 263 e 268 TFUE [rispettivamente, ricorsi di annullamento e risarcimento danni] avrebbe la conseguenza (...) di sottrarre siffatte decisioni a qualsiasi controllo giurisdizionale, sia esso effettuato dal giudice dell'Unione o dai giudici nazionali, senza che tale rinuncia sia giustificata dalla preoccupazione di rispettare la ripartizione delle competenze tra il giudice dell'Unione e i giudici nazionali voluta dal Trattato FUE. Orbene, in tali circostanze, spetta alla Corte e al Tribunale esercitare le competenze loro conferite dal Trattato FUE, al fine di garantire l'esistenza di un controllo giurisdizionale effettivo (...)"*. Il Tribunale ha adottato un approccio più restrittivo nella sua ordinanza del 10 novembre 2021, *KS e KD/Consiglio e a., T-771/20*, attualmente oggetto di un'impugnazione pendente dinanzi alla Corte nelle cause C-29/22 P e C-44/22 P, v. sopra, nota 4.

33. Per quanto riguarda l'impatto della dichiarazione sulla competenza della Corte di giustizia in materia di PESC, nella sua formulazione chiarirebbe che i trattati attribuiscono la competenza alla Corte di giustizia nel caso molto limitato e specifico di azioni intentate dai ricorrenti che sostengono di essere vittime di violazioni dei diritti fondamentali causate da atti, azioni od omissioni dell'Unione europea che, a seguito dell'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sarebbero soggette al controllo giurisdizionale della Corte EDU.
34. Pertanto, secondo l'interpretazione formulata in tale dichiarazione, i trattati consentirebbero ai ricorrenti legittimati ad agire dinanzi alla Corte EDU di intentare un'azione dinanzi al Tribunale, sulla base dell'articolo 263 TFUE (ricorso di annullamento) o dell'articolo 268 TFUE (ricorso per risarcimento danni), e di presentare i successivi ricorsi dinanzi alla Corte di giustizia. Poiché il testo fa riferimento alla "*competenza in relazione alle azioni intentate dai ricorrenti (...)*" (sottolineatura aggiunta), i trattati, secondo l'interpretazione formulata nella dichiarazione, consentirebbero anche ai giudici nazionali che controllano gli atti degli Stati membri che attuano disposizioni PESC di introdurre rinvii pregiudiziali dinanzi alla Corte di giustizia (articolo 267 TFUE).
35. I ricorrenti interessati sarebbero limitati ai ricorrenti legittimati ad agire dinanzi alla Corte EDU. Ciò è dovuto al fatto che i trattati, come chiarito nel progetto di dichiarazione, accordano tale competenza alla Corte di giustizia solo nella misura necessaria al funzionamento dell'articolo 6, paragrafo 2, TUE, vale a dire al fine di garantire che la Corte di giustizia abbia la possibilità di esercitare un controllo giurisdizionale sugli atti, le azioni o le omissioni dell'Unione, alla luce dei diritti fondamentali, prima che siano esaminati dalla Corte EDU. La competenza relativa alle cause intentate da ricorrenti che non sarebbero legittimati ad agire dinanzi alla Corte EDU non sarebbe necessaria e non sarebbe pertanto disciplinata dai trattati secondo l'interpretazione formulata nella dichiarazione.

36. Secondo la giurisprudenza della Corte EDU, solo le persone fisiche e le persone giuridiche che sono "organizzazioni non governative" ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione sono legittimate a investire di un ricorso la Corte europea dei diritti dell'uomo. Le "organizzazioni governative" sono gli organi centrali di Stati terzi, ma anche le autorità decentrate che esercitano "funzioni pubbliche", ossia che partecipano all'esercizio di poteri governativi o gestiscono un servizio pubblico sotto controllo governativo¹². Inoltre, secondo la giurisprudenza costante della Corte EDU, la CEDU non riconosce la *actio popularis*, ma attribuisce la legittimazione ad agire solo alle "vittime", vale a dire la persona o le persone direttamente o indirettamente colpite da una presunta violazione¹³.
37. Se ritenuto opportuno, il testo del progetto di dichiarazione potrebbe essere modificato al fine di collegare esplicitamente la ricevibilità dinanzi alla Corte di giustizia a quella dinanzi alla Corte EDU¹⁴.
38. Inoltre, poiché la dichiarazione non modificherebbe e non può modificare i trattati, ai ricorrenti si applicherebbero le norme sulla ricevibilità di cui all'articolo 263 TFUE, in particolare il requisito dell'incidenza diretta e individuale. Analogamente, per i ricorsi per risarcimento dei danni ai sensi dell'articolo 268 TFUE, si presumerebbe che la Corte di giustizia applichi la sua giurisprudenza ordinaria per stabilire se un atto possa dare luogo alla concessione di un risarcimento, e in particolare il requisito di una "violazione grave di una norma superiore intesa a tutelare i singoli" per gli atti discrezionali.
39. Anche in questo caso il testo del progetto di dichiarazione potrebbe essere modificato per esplicitare questa interpretazione¹⁵.

¹² Cfr. Cancelleria della Corte europea dei diritti dell'uomo, Guida pratica alle condizioni di ricevibilità, 30 aprile 2022, punti da 9 a 16, disponibile all'indirizzo https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_ita.pdf.

¹³ Cfr. Cancelleria della Corte europea dei diritti dell'uomo, Guida pratica alle condizioni di ricevibilità, 30 aprile 2022, punti da 9 a 16, disponibile all'indirizzo https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_ita.pdf.

¹⁴ Una soluzione possibile potrebbe consistere nell'aggiungere, dopo "richiedenti", l'espressione "che sono legittimati ad agire dinanzi alla Corte EDU".

¹⁵ Una soluzione possibile potrebbe consistere nell'aggiungere "conformemente alle norme dei trattati" dopo "introdotte".

IV. CONCLUSIONE

40. Alla luce di quanto precede, il servizio giuridico del Consiglio ritiene che:

- a) una dichiarazione interpretativa sia uno strumento che potrebbe essere preso in considerazione nel caso di specie, alla luce delle circostanze molto specifiche, al fine di conciliare e chiarire l'interazione tra due disposizioni esistenti dei trattati, così da evitare che l'obbligo di cui all'articolo 6, paragrafo 2, TUE sia privato di qualsiasi effetto utile;
- b) tale dichiarazione dovrebbe essere concordata entro il momento in cui saranno completati i negoziati a Strasburgo e il testo sarà stato concordato a livello tecnico. Ciò può avvenire a margine di una riunione del Coreper;
- c) per quanto riguarda il merito del progetto di dichiarazione, esso chiarirebbe che, alla luce della giurisprudenza esistente della Corte, i trattati nella loro forma attuale attribuiscono alla Corte di giustizia, in materia di PESC, competenza nel caso molto limitato e specifico delle azioni intentate dai ricorrenti che sostengono di essere vittime di violazioni dei diritti fondamentali causate da atti, azioni od omissioni dell'Unione europea e sono legittimati ad agire dinanzi alla Corte EDU.