



Dipartimento di Scienze Politiche Cattedra Istituzioni di Diritto Pubblico

**IL RUOLO DELLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI
DELL'UOMO E DELLE LIBERTA' FONDAMENTALI
NELL'ORDINAMENTO ITALIANO**

Relatore:

Prof. Guido Meloni

Candidato:

Marco Mannocchi

Anno Accademico: 2011-2012

Indice:

1. Introduzione:

Parte I: la CEDU nell'ordinamento italiano:

2. Il quadro generale:

2.1 Il Consiglio d'Europa e la dimensione europea della tutela dei diritti dell'uomo;

2.2 La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo;

2.3 La protezione multilivello dei diritti nello spazio giuridico europeo;

3. Il percorso giurisprudenziale della Corte Costituzionale:

3.1 La sentenza n. 188 del 1980: il valore di legge ordinaria delle disposizioni CEDU;

3.2 La sentenza n. 10 del 1993: la resistenza della legge di adeguamento alla CEDU rispetto a disposizioni successive di pari rango;

3.3 La sentenza n. 388 del 1999: il valore interpretativo della CEDU e l'integrazione col dettato costituzionale;

4. L'orientamento del legislatore italiano:

4.1 La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3: la riforma dell'articolo 117 della Costituzione;

4.2 La legge 24 marzo 2001, n. 89: la cosiddetta "Legge Pinto";

4.3 La legge 9 gennaio 2006, n. 12: la cosiddetta "Legge Azzolini";

Parte II: il nuovo assetto imposto dalle “sentenze gemelle”:

5. La sentenza n. 348 del 2007 della Corte Costituzionale:

- 5.1 L'ambito di operatività degli articoli 10 e 11 della Costituzione;
- 5.2 Il ruolo del nuovo articolo 117 della Costituzione;
- 5.3 La Corte EDU e la Corte Costituzionale tra interpretazione normativa e sindacato di costituzionalità;

6. La sentenza n. 349 del 2007 della Corte Costituzionale:

- 6.1 Tra ordinamento nazionale e ordinamento dell'Unione Europea;
- 6.2 Verso una nuova teoria dei contro limiti;
- 6.3 La questione di costituzionalità sollevata dal giudice ordinario: profili di criticità ed implicazioni pratiche;

Parte III: la CEDU dopo il Trattato di Lisbona e le conseguenze per l'Italia:

7. I rapporti fra Unione Europea e CEDU:

- 7.1 L'articolo 6 del TUE: la previsione di adesione dell'UE alla CEDU, le cui norme assurgono a principi generali del diritto UE;
- 7.2 I diritti fondamentali tra Carta di Nizza e CEDU;

8. I contrasti tra il Giudice delle leggi e i Giudici amministrativi: conferme e smentite del medesimo principio:

- 8.1 Le sentenze n. 239, n. 311 e n. 317 del 2009 della Corte Costituzionale ribadiscono il contenuto delle sentenze gemelle;

8.2 La sentenza n. 1220 del 2 marzo 2010 del Consiglio di Stato: la diretta applicabilità delle norme CEDU in virtù del nuovo articolo 6 del TUE;

8.3 La sentenza n. 11984 del 18 maggio 2010 del T.A.R. del Lazio: l'immediata operatività della CEDU nell'ordinamento nazionale ai sensi dell'articolo 11 della Costituzione;

9. Il riequilibrio operato dalla Corte Costituzionale nella più recente giurisprudenza, tra conferme e novità:

9.1 La sentenza n. 80 del 2011: la CEDU come orizzonte interpretativo del diritto UE, di cui rimane fonte esterna e dunque non assimilabile;

9.2 La sentenza n. 113 del 2011: il precedente per un potenziale nuovo ruolo della CEDU nella gerarchia delle fonti?;

9.3 La sentenza n. 303 del 2011: un nuovo ruolo per i giudici nazionali nell'interpretazione della CEDU;

10. Conclusioni:

10.1 L'integrazione tra la Costituzione e la CEDU in vista di una maggiore efficacia della tutela dei diritti e il nuovo ruolo dei giudici comuni nell'interpretazione normativa: due passi avanti da non sottovalutare;

10.2 Un nuovo assetto nella dimensione europea della protezione multilivello dei diritti fondamentali, in vista dell'adesione dell'UE alla CEDU.

Bibliografia

1. Introduzione:

Lo scopo del presente elaborato è quello di ricostruire ed analizzare, principalmente tramite l'analisi della giurisprudenza costituzionale, il rango che, nel sistema delle fonti, viene ad oggi riconosciuto alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (CEDU) dall'ordinamento italiano.

L'analisi segue un percorso di tipo cronologico che, oltre all'approfondimento della giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia, considera anche gli interventi del legislatore interno finalizzati a garantire una più adeguata applicazione dei principi convenzionali, nonché di alcuni fondamentali interventi della giustizia amministrativa, specialmente dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, avvenuta, come noto, il 1 dicembre 2009.

Il contesto internazionale ha ormai assunto un ruolo apparentemente imprescindibile anche nell'ambito di scelte prettamente interne; si è quindi scelto di approfondire l'analisi tenendo costantemente in considerazione sia il quadro normativo dell'Unione Europea che il sistema del Consiglio d'Europa, cornici essenziali di riferimento per comprendere meglio il processo evolutivo della giurisprudenza esaminata.

Nella stesura del presente testo si è preferito tralasciare tanto l'analisi delle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU) e la loro esecuzione da parte dell'Italia, quanto l'approfondimento di casi correlati, come i ben noti casi Medrano (1993), Dorigo (1998) e Scordino (2004), che, a parere di chi scrive, rischiavano di appesantire il lavoro evitando una più attenta indagine della tematica in esame.

La scelta dell'argomento è dovuta *in primis* ad un interesse particolare nei confronti del complesso rapporto che lega l'ordinamento giuridico italiano a quello sovranazionale ed europeo in particolare, ma anche alla curiosità che suscita l'analisi di un percorso che appare non sempre privo di contraddizioni e che la nostra giurisprudenza costituzionale ha intrapreso sin dagli anni ottanta suscitando ancora oggi un vivace dibattito tra gli esperti del settore.

Parte I: la CEDU nell'ordinamento italiano

2. Il quadro generale:

2.1 Il Consiglio d'Europa e la dimensione europea della tutela dei diritti dell'uomo:

Nel secondo dopoguerra il tema della tutela dei diritti dell'uomo assume un ruolo fondamentale nel dibattito pubblico internazionale. Oltre allo sviluppo delle organizzazioni internazionali, prima fra tutte l'Organizzazione delle Nazioni Unite (San Francisco, 1945), e degli accordi a carattere universale, come la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (Parigi, 1948), è nella dimensione europea a carattere regionale che muove i primi passi quello che potenzialmente può essere considerato il sistema di tutela più efficace dei diritti umani¹.

Il 5 maggio del 1949 viene fondato a Strasburgo da dieci stati (Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Svezia) il Consiglio d'Europa, organizzazione regionale con lo scopo di istituire uno spazio giuridico di libertà e democrazia comuni tra gli Stati membri; nato da un progetto del Congresso del movimento europeo, svoltosi all'Aia nel maggio del 1948 e sviluppatosi parallelamente al progetto comunitario poi approdato nell'Unione Europea, il Consiglio d'Europa, che oggi ha raggiunto i 47 membri, includendo anche i paesi dell'Europa centro-orientale e dell'ex Unione sovietica, esprimeva già nel proprio statuto la necessità di una reale tutela degli individui sottoposti alla giurisdizione dei suoi Stati membri.

2.2 La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo:

Per dare concreta attuazione ai suddetti principi, venne firmata a Roma il 4 novembre 1950 la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (CEDU), entrata poi in vigore il 3 settembre 1953, in cui veniva riconosciuta in capo ai singoli cittadini una serie di diritti e libertà che in gran parte facevano riferimento alle costituzioni degli Stati membri, oltre che agli

¹ Si veda in proposito C. ZANGHÌ, *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Enciclopedia Giuridica della Treccani, Vol. X, Roma, 2002

strumenti già in vigore a livello internazionale, come la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo.

Come la stessa organizzazione, anche la Convenzione ha subito un'evoluzione sostanziale nel corso degli anni, venendo integrata con quattordici protocolli, di cui l'ultimo è entrato in vigore il 13 maggio 2004, che hanno adattato lo strumento convenzionale alle esigenze del contesto internazionale in continua evoluzione, ad esempio in relazione al ruolo sempre crescente dell'Unione Europea nella realtà giuridico - politica degli Stati che la compongono.

Caratteristica peculiare della Convenzione è l'istituzione di una Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU) a carattere permanente, prescritta dal Protocollo n. 11, firmato a Strasburgo l'11 maggio del 1994, che sostituisce e raggruppa i due precedenti organi fulcro del sistema di controllo di Strasburgo: la Commissione europea per i diritti dell'uomo e la Corte europea.

Le competenze della Corte si estendono, ai sensi dell'articolo 32 della Convenzione, "a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione" stessa, ma la peculiarità principale del nuovo istituto è sicuramente quella di prevedere, oltre al classico ricorso interstatale (art. 33), il sistema del ricorso individuale (art. 34), in base al quale qualsiasi persona fisica, oltretutto gruppi di privati o organizzazioni non governative (ONG), può ricorrere alla Corte nel caso in cui ritenga di essere vittima della violazione dei principi stabiliti dalla Convenzione o dai suoi protocolli; le condizioni di ricevibilità stabilite all'articolo 35 implicano che vengano prima esauriti i ricorsi interni, che il ricorso sia presentato entro sei mesi dalla sentenza definitiva interna e che non sia né anonimo, né sostanzialmente identico ad altri precedentemente esaminati dalla Corte, oltretutto non sia "manifestamente infondato o abusivo"². Per quanto riguarda il sistema di garanzie dell'effettività dell'azione della Corte, oltre alla prescrizione per le Alte parti contraenti, cioè gli Stati membri, a non ostacolare in alcun modo il ricorso individuale da parte di privati (art. 34),

² Art. 35, Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo

l'articolo 46 prevede l'obbligo di conformazione alle sentenze definitive della Corte, sotto il controllo del Comitato dei Ministri.

In modo particolare nel contesto italiano, dove non è contemplata la possibilità per il singolo di ricorrere alla Corte Costituzionale, la Corte di Strasburgo sembra, a detta di autorevole dottrina³, potersi configurare come una sorta di quarto grado a tutela delle libertà fondamentali sancite dalla CEDU, una specie di “giurisdizione sussidiaria” che impone una vera e propria rivalutazione del sistema nazionale, ormai da inquadrare nello schema prestabilito dal Consiglio d'Europa.

2.3 La protezione multilivello dei diritti nello spazio giuridico europeo:

L'evoluzione del cosiddetto “sistema Strasburgo” ha dato un contributo significativo ad uno sviluppo sempre più stratificato di protezione dei diritti fondamentali che oramai vede sovrapporsi, e a volte confliggere, i principi sanciti dalle costituzioni nazionali, quelli prettamente derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea, quelli stabiliti dal Consiglio d'Europa e dalla CEDU, oltre agli altri istituti di natura pattizia o consuetudinaria del sistema internazionale⁴.

Da un punto di vista giuridico questa parziale sovrapposizione in ambito europeo si esprime chiaramente nei diversi sistemi di tutela rappresentati, rispettivamente, dalle Corti Costituzionali nazionali, dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea e dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Quello che si vuole indagare con il presente elaborato è il particolare rapporto assunto dalla CEDU nell'ordinamento italiano, alla luce non solo della giurisprudenza costituzionale interna, ma anche e soprattutto dell'integrazione della stessa Convenzione nell'ambito che prima dell'entrata in vigore

³ Si veda in proposito D. TEGA, *Il sistema di protezione CEDU dei diritti e l'ordinamento italiano*, in www.uniroma1.it

⁴ In tema di tutela dei diritti fondamentali si rimanda ad esempio al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e al Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, adottati nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite

del Trattato di Lisbona si sarebbe detto “comunitario”, nell’ottica di un sistema *multilevel* dal quale ormai né il giurista di professione, né il comune cittadino, sembra possano più prescindere⁵.

3. Il percorso giurisprudenziale della Corte Costituzionale:

La Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo è stata adottata nel sistema italiano con la legge ordinaria 4 agosto 1955, n. 848, in base ad un allora più consolidato orientamento dualista che la Corte Costituzionale ha costantemente ribadito nella sua giurisprudenza a partire dai primi anni ottanta.

In base al sistema dualista, i principi sanciti nell’ordinamento internazionale, ma anche europeo e/o comunitario⁶, non trovano mai diretta applicabilità negli Stati membri facenti parte delle organizzazioni, regionali o a carattere internazionale, produttrici di suddetti principi. Il diritto derivato deve quindi essere sempre trasferito negli ordinamenti nazionali tramite atto interno, che può variare da paese a paese ma che comunque ribadisce l’assoluta sovranità dello Stato nazionale per quanto concerne lo sviluppo giuridico dell’ordinamento interno.

Oggi questo orientamento ha subito sviluppi notevoli e in molti casi ha completamente cambiato rotta, assestandosi su tendenze decisamente più moniste, come nel caso del diritto derivato dell’Unione Europea, oramai direttamente applicabile negli Stati membri e avente la forza di inibire norme interne contrastanti; non così per la CEDU, che sin dalla sua adozione viene considerata un documento a carattere programmatico privo dei caratteri tipici delle norme cosiddette *self-executing*⁷, piuttosto una fonte atipica rinforzata dalla peculiarità del suo contenuto.

⁵ Si veda in particolare A. APOSTOLI, *La tutela dei diritti fondamentali al di là della Costituzione nazionale*, in N. ZANON (a cura di), V. ONIDA (conclusioni di), *Le Corti dell’integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008

⁶ Dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il 1 dicembre 2009, sarebbe più corretto parlare di ordinamento “dell’Unione Europea”, in base a quanto sancito dall’art. 1 comma 3 del nuovo TUE. La decennale giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’UE e della Corte Costituzionale ha comunque escluso che la via dualista sia adottabile per quanto concerne il diritto dell’UE

⁷ Per norma *self-executing* è da intendersi la norma applicabile senza l’intervento di atti ulteriori da parte del legislatore, capace quindi di spiegare i propri effetti direttamente nell’ordinamento; così U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell’Unione Europea*, Cacucci Editore, Bari, 2010, pag. 270

3.1 La sentenza n. 188 del 1980: il valore di legge ordinaria delle disposizioni CEDU:

La prima significativa pronuncia ufficiale da parte del Giudice delle leggi in merito al rango assunto dalla CEDU nell'ordinamento nazionale è la sentenza n. 188 del 1980 della Corte Costituzionale.

La Corte ritiene che le norme pattizie, e tra queste bisogna ricomprendere la CEDU, abbiano valore di legge ordinaria, come tra l'altro condiviso dalla maggioranza della dottrina e della giurisprudenza dell'epoca. L'elemento forse più interessante di questa sentenza è l'esclusione, da parte della Corte, delle norme pattizie dall'ambito di operatività dell'articolo 10 e dell'articolo 11 della Costituzione, come parametri per conferire a suddette disposizioni una natura diversa da quelle della legge ordinaria con le quali vengono rese operative nell'ordinamento italiano. L'articolo 10 della Costituzione, a parere della Corte, fa riferimento solamente alle norme internazionali di natura consuetudinaria e non a quelle convenzionali, per cui non si può riconoscere a queste ultime rango superiore alla legge ordinaria in forza del principio "*pacta sunt servanda*", che impone il rispetto dei trattati, principio "non suscettibile di applicazione nell'ordinamento interno"⁸.

Nella sentenza in esame l'articolo 11 della Costituzione viene escluso in quanto non è configurabile in rapporto alle norme CEDU alcuna limitazione della sovranità nazionale, concetto che verrà ribadito anche nella sentenza n. 399 del 1998. Il principio che la Corte esprime è che non può essere conferito alla CEDU un rango superiore a quello della legge ordinaria con la quale la stessa è stata adottata nell'ordinamento italiano, non trattandosi né di diritto consuetudinario, né di principi assunti in conformità alle limitazioni di sovranità nazionale a cui l'Italia si è sottoposta; quest'ultimo principio verrà invece stabilito per quanto concerne il diritto dell'Unione Europea, per il quale la Corte stabilirà la diretta applicabilità e la disapplicazione delle norme interne contrastanti⁹.

⁸ Sentenza n. 323 del 1989 Corte cost.

⁹ Principio stabilito dalla storica sentenza "Granital", n. 170 dell'8 giugno 1984 della Corte Costituzionale, che fa seguito alla altrettanto importante sentenza "Simmenthal" del 9 marzo 1978 della Corte di Giustizia dell'UE, causa 106/77

3.2 La sentenza n. 10 del 1993: la resistenza della legge di adeguamento alla CEDU rispetto a disposizioni successive di pari rango:

Un caso particolarmente rilevante è fornito dalla sentenza n. 10 del 1993, rimasta un *unicum* nel percorso giurisprudenziale intrapreso dalla Corte Costituzionale, con cui viene sostanzialmente affermata la resistenza della CEDU a norme di pari rango con essa contrastanti successivamente adottate dall'ordinamento. La sentenza riconosce alla CEDU, ma anche al Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, firmato nel 1966 a New York, una "competenza atipica", ribadendo che se la norma di attuazione nell'ordinamento interno è una legge ordinaria - legge 4 agosto 1955 n. 848 nel caso della CEDU e legge 25 ottobre del 1977 n. 881 nel caso del Patto sui diritti civili e politici - le disposizioni in essa contenute devono comunque essere, proprio a causa della atipicità del loro contenuto, "insuscettibili di abrogazione o di modificazione da parte di disposizioni di legge ordinaria"¹⁰.

Il valore reale di questa sentenza non è, paradossalmente, quello prettamente giuridico, in quanto si tratta di una sentenza per anni rimasta isolata e poi contraddetta in pronunce successive; il suo vero valore è piuttosto quello di uno spartiacque ideologico, dopo il quale è rimasto difficile sostenere che le norme derivanti dalla CEDU possano essere soggette al regime della comune legislazione ordinaria¹¹.

3.3 La sentenza n. 388 del 1999: il valore interpretativo della CEDU e l'integrazione col dettato costituzionale:

La posizione innovativa che la Corte aveva avallato nella sentenza n. 10 del 1993 non sarà più adottata come punto di riferimento dal Giudice delle leggi, che preferisce mitigare il suo punto di vista con la successiva pronuncia del 1999, n. 388. In questo caso la Corte si sposta su un diverso

¹⁰ Punto 2. del Considerato in diritto, sentenza n. 10 del 1993 Corte cost.

¹¹ Si veda in proposito M. CARTABIA, *La CEDU e l'ordinamento italiano: rapporti tra fonti rapporti tra giurisdizioni*, in AA. VV. *All'incrocio tra Costituzione e CEDU, Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo*, Atti del Seminario, Ferrara, 09 marzo 2007

piano ed esprime un punto di vista sicuramente meno formalistico e meno legato al posizionamento gerarchico della CEDU nell'ordinamento; la Corte, se da una parte ribadisce che non può essere riconosciuto rango costituzionale alle norme convenzionali, evidenzia per la prima volta quel complesso intreccio relazionale fra i diritti sanciti nella CEDU e quelli tutelati dalla Costituzione italiana, affermando che essi si integrano fra loro nell'interpretazione giurisprudenziale del giudice interno. Sostanzialmente è come se la Corte restasse in un limbo interpretativo, senza fornire quella risposta chiara che ci si aspettava dopo quasi mezzo secolo dall'adozione della Convenzione; formalmente non viene riconosciuta alla CEDU una diversa capacità ad imporsi sulle norme ordinarie, ma sostanzialmente viene affermata una sorta di equiparazione, quasi la parziale coincidenza, fra le tutele garantite dalla Convenzione e quelle della Carta costituzionale: "i diritti umani garantiti anche da convenzioni universali o regionali sottoscritte dall'Italia trovano espressione, e non meno intensa garanzia, nella Costituzione"¹².

La pronuncia della Corte appare di particolare rilevanza ancora una volta non tanto perché risolva in punta di diritto un problema che ad oggi presenta ancora notevoli criticità, ma perché essa esprime un orientamento sempre più attento al mutato contesto internazionale, dove risulta sempre più difficile sostenere che una carta dei diritti fondamentali possa essere messa sullo stesso piano di una qualsivoglia norma interna, proprio a causa della vocazione universale dei suoi contenuti che sostanzialmente, ma non formalmente, la rendono parametro integrativo di quegli stessi diritti sanciti dalla Carta costituzionale.

¹² Punto 2.1 del Considerato in diritto, sentenza n. 388 del 1999 Corte cost.

4. L'orientamento del legislatore italiano:

Prima di continuare nell'analisi della giurisprudenza del Giudice delle leggi, che porterà nel 2007 all'adozione delle famose "sentenze gemelle"¹³, sembra utile fare il punto, anche in virtù di un criterio cronologico, sulle novità introdotte dal legislatore italiano, che hanno avuto lo scopo o l'effetto di adeguare la legislazione nazionale ai principi sanciti dalla CEDU.

Il rapporto tra l'ordinamento italiano e quello di Strasburgo non deve infatti essere letto solo in chiave giurisprudenziale, ma anche in chiave legislativa, proprio a causa della peculiarità del contenuto dispositivo, che non renderebbe esauriente un'analisi eseguita solo in punta di diritto.

4.1 La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 – la riforma dell'articolo 117 della Costituzione:

Sicuramente uno degli interventi maggiormente rilevanti del legislatore per quanto riguarda l'adattamento dell'Italia all'ordinamento internazionale è dato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, effettuata con legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

L'articolo 3 della citata legge riformula l'articolo 117, 1° comma¹⁴ del testo costituzionale imponendo allo Stato e alle Regioni il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ed internazionale.

Si tratta di quello che la dottrina e la giurisprudenza hanno unanimemente considerato uno spartiacque storico, che verrà utilizzato come parametro portante per l'interpretazione della CEDU e delle altre norme convenzionali derivanti dal diritto internazionale: si stabilisce infatti un meccanismo di prevalenza delle norme di natura pattizia rispetto alle leggi interne, anche se non viene modificato il consueto procedimento di adattamento ai principi dell'ordinamento

¹³ Sentenze n. 348 del 24 ottobre 2007 e n. 349 del 30 ottobre 2007 della Corte Costituzionale, così denominate in dottrina per il breve arco temporale in cui sono state pronunciate e per la similarità del contenuto

¹⁴ "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali."

internazionale attraverso l'articolo 10 della Costituzione per quanto concerne il diritto generale e attraverso il procedimento ordinario in rapporto ai trattati.

La novità sostanziale è che una legge in contrasto con gli obblighi assunti a livello internazionale – e la CEDU rientra in questa categoria – è viziata da illegittimità costituzionale in quanto in violazione dell'articolo 117.

4.2 La legge 24 marzo 2001, n. 89 – la cosiddetta “Legge Pinto”:

Se la riforma dell'articolo 117 costituisce un elemento di svolta per quanto concerne la gerarchia delle fonti, il legislatore ha ritenuto opportuno sottolineare l'importanza assunta dalla CEDU nel nostro ordinamento incorporando in una norma di legge il diritto all'equa riparazione in caso di violazione del principio stabilito all'articolo 6, paragrafo 1 della Convenzione: “Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente ed imparziale ...”.

L'introduzione della legge 24 marzo 2001, n. 89, cosiddetta “Legge Pinto” dal nome del proponente, il Senatore Michele Pinto, assume rilevanza in quanto ulteriore prova del crescente peso della giurisprudenza di Strasburgo: l'Italia risultava infatti essere uno dei paesi più condannati a causa dell'eccessiva durata dei processi e si percepiva l'urgenza di prestare una garanzia ulteriore di applicazione dei parametri stabiliti dalla CEDU in materia di equa riparazione. Suddetta norma impone al giudice nazionale di adottare i criteri stabiliti dalla CEDU per il calcolo della durata effettiva del procedimento - stabiliti a 3 anni per grado di giudizio - dopo i quali si incorre nella “irragionevole durata” e quindi nel diritto al risarcimento.

4.3 La legge 9 gennaio 2006, n. 12 – la cosiddetta “Legge Azzolini”:

Un altro sintomo della rilevanza oramai imprescindibile della CEDU nell'ordinamento nazionale è dato dall'introduzione, nel 2006, della cosiddetta “Legge Azzolini” – legge n. 12 del 9 gennaio 2006 – che modifica l'articolo 5, comma 3, della legge n. 400 del 23 agosto del 1988.

Si tratta dell'introduzione, in materia di esecuzione delle pronunce della Corte EDU, della competenza del Governo a comunicare tempestivamente alle Camere delle stesse sentenze e di una presentazione annuale al Parlamento di una relazione sullo stato di esecuzione delle stesse.

Con questa norma si equipara sostanzialmente il dettato della Corte di Strasburgo a quello della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, per la quale il comma 3 della legge 400 stabiliva già la competenza del Presidente del Consiglio dei Ministri a “promuovere e coordinare l'azione del Governo relativa alle politiche comunitarie ...” e a “promuovere gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte di giustizia delle Comunità europee”¹⁵.

Il Consiglio d'Europa si è detto favorevole all'approvazione di questa legge e nella risoluzione dell'Assemblea parlamentare n. 1516/2006 esprime apprezzamento per la creazione di un circuito virtuoso tra Parlamento e Governo che rafforzi la legittimità dell'organo rappresentativo (il primo) senza svalutare le competenze da sempre attribuite al secondo - l'esecutivo - in materia di trattati internazionali¹⁶.

Quelli esposti sin qui sono i presupposti legislativi e giurisprudenziali che preparano il terreno all'analisi di quelle che in dottrina sono ormai note come “le sentenze gemelle”, vale a dire le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 con cui la Corte Costituzionale ha segnato uno spartiacque anche rispetto alle sue pronunce antecedenti, stabilendo una serie di principi che avrebbero dovuto mettere ordine in un sistema fino ad allora confuso in quanto intriso di quella sovrapposizione di livelli di tutela con cui è stato introdotto il presente lavoro.

¹⁵ Oggi Corte di Giustizia dell'Unione Europea, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona

¹⁶ Si vedano in particolare i punti 8 e 8.1 della risoluzione 1516 del 2006 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, in tema di “Attuazione delle Sentenze della Corte Europea dei diritti dell'uomo”, discussa e adottata dall'Assemblea nella sua 24° seduta il 2 ottobre 2006

Parte II: il nuovo assetto imposto dalle “sentenze gemelle”

Come accennato, quella che potrebbe definirsi come la svolta sostanziale nella giurisprudenza costituzionale in merito all'interpretazione e al ruolo della CEDU nell'ordinamento italiano è contenuta nelle due sentenze, dette “gemelle” in quanto pronunciate a breve distanza l'una dall'altra e a causa del contenuto in buona parte simile, n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte Costituzionale.

Le due sentenze riproducono in parte il percorso giurisprudenziale fino ad allora adottato dalla Consulta, ribadendo concetti chiave in merito al rapporto tra fonti e all'interpretazione dei trattati internazionali nell'ordinamento interno. Gli elementi innovativi, almeno nel settore in esame, quali il concetto di norma interposta, o sub-costituzionale, delineano però una sorta di punto fermo, di palo d'arrivo per un dibattito che, come esposto in precedenza, risale ai primi anni successivi all'adozione della CEDU.

A onor del vero, bisogna almeno accennare a due interventi della Corte di Cassazione che hanno stimolato non poco la successiva presa di posizione della Consulta nelle sentenze gemelle.

Si tratta della sentenza n. 10542 del 19 luglio 2002 e della n. 28507 del 23 dicembre 2005 entrambe della I sezione civile della Corte di Cassazione. In queste due pronunce la Cassazione arriva ad affermare la facoltà del giudice nazionale di disapplicare norme interne incompatibili con la CEDU, principio in contrasto con la giurisprudenza costituzionale fino ad ora esaminata.

È tenendo a mente questo quadro di riferimento quantomeno controverso che bisogna approcciare l'analisi delle due sentenze, che hanno lo scopo di stabilire dei punti fermi dai quali non si potrà più prescindere.

5. La sentenza n. 348 del 2007 della Corte Costituzionale:

5.1 *L'operatività degli articoli 10 e 11 della Costituzione:*

Nella sentenza n. 348 del 2007 la Corte sposa innanzitutto la tesi del giudice rimettente, che esclude perentoriamente l'assimilazione della CEDU al diritto comunitario, oggi diritto europeo, in quanto l'obbligo di rispettare i diritti da essa sanciti sarebbe indirizzato alle istituzioni dell'Unione e non agli Stati membri.¹⁷ La Corte utilizza questa motivazione per escludere l'ambito di operatività dell'articolo 11 della Costituzione dal campo di applicazione della CEDU, in quanto non sarebbero per essa ravvisabili limitazioni alla sovranità nazionale.

In questa motivazione sembrano potersi rilevare alcuni profili di criticità, *in primis* perché non si capisce per quale motivo una “direttiva” imposta alle istituzioni dell'UE (obbligo di rispettare le norme CEDU) non dovrebbe implicitamente essere applicabile anche a quelle nazionali degli Stati facenti parte dell'Unione, ma soprattutto perché viene richiamato il parere della Corte di Giustizia dell'Unione Europea¹⁸, nel quale si sosteneva che un eventuale adesione dell'allora Comunità europea alla CEDU avrebbe comportato automaticamente l'integrazione della stessa nell'ordinamento comunitario, oggi dell'UE, con conseguente effetto che il giudice nazionale avrebbe potuto disapplicare automaticamente le norme interne contrastanti. Questa motivazione è importante perché offrirà un interessante spunto di riflessione per l'analisi riguardante il rapporto tra CEDU ed ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

La Corte sottolinea poi come il testo novellato dalla riforma del Titolo V del 2001 abbia confermato l'orientamento della Corte stessa in tal senso distinguendo tra “ordinamento comunitario” e “obblighi internazionali”. Per questi ultimi, di cui la CEDU è un esempio, non si configura l'inquadramento in un sistema sovranazionale implicante una limitazione di sovranità dello Stato italiano, ma solo un obbligo al rispetto di particolari principi.

¹⁷ Si veda la posizione espressa dalla Corte di Cassazione al punto 1.5 del Ritenuto in fatto

¹⁸ Parere della CGUE del 28 marzo 1996, n.2/94

Parimenti la Corte esclude, confermando la sua giurisprudenza antecedente - un esempio per tutte la sentenza n. 188 del 1980 - l'esclusione delle norme CEDU dall'ambito di operatività dell'articolo 10 della Costituzione, operante solo in rapporto alle norme di diritto consuetudinario e prescrivente l'applicazione automatica delle stesse all'ordinamento interno.

5.2 Il ruolo del nuovo articolo 117 della Costituzione:

Fin qui non si evidenziano particolari novità da un punto di vista sostanziale, piuttosto una ripetizione in punta di diritto della giurisprudenza precedente della Corte.

La vera novità viene introdotta con una lunga riflessione sul ruolo del nuovo articolo 117, riformato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Prima della riforma, le norme internazionali di natura pattizia o convenzionale venivano di regola inserite nell'ordinamento nazionale tramite legge ordinaria, quindi suscettibile di modifiche da parte di legge successiva di pari rango in base al criterio *lex posterior derogat priori*¹⁹.

La Corte sottolinea la confusione scaturente da quest'ultimo principio, sia perché sarebbe quanto meno inopportuno sottrarsi ai vincoli assunti in un contesto internazionale tramite una semplice legge ordinaria che contraddicesse un trattato o una convenzione sottoscritta anche dal Governo italiano, ma soprattutto perché, con riferimento alla CEDU e in virtù della sentenza n. 10 del 1993, è da attribuire alla Convenzione uno status particolare in quanto contenente norme atipiche; resta quindi irrisolto il problema degli effetti giuridici di un contrasto contenutistico fra le norme della Convenzione stessa e quelle di una norma interna posteriore e confliggente.

L'annoso problema viene affrontato ricomprendendo nell'ambito di competenza del Giudice delle leggi la questione di un eventuale contrasto fra norme, in quanto si verrebbe certamente a configurare una violazione dell'articolo 117, così come novellato dalla riforma, nel caso in cui

¹⁹ Si veda in proposito R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Pubblico*, Giappichelli Editore, Torino, 2008, pag 260

venissero violate le norme pattizie internazionali a causa dell'applicazione da parte del giudice interno di norme con esse confliggenti.

Nel caso della CEDU è assolutamente escluso, quindi, che il giudice nazionale possa disapplicare autonomamente una delle due norme contrastanti in quanto spetta al Giudice delle leggi il compito di valutare ogni singola situazione.

L'elemento forse più innovativo nell'interpretazione che la Corte da dell'articolo 117 sta nel fatto che, in quanto esso “diventa concretamente operativo solo se vengono determinati quali siano gli obblighi internazionali che vincolano la potestà legislativa dello Stato ...”²⁰, bisogna ammettere che il parametro di definizione di suddetti obblighi, nel caso in questione la CEDU, assume concretamente rilevanza costituzionale, in quanto conferisce consistenza allo “schema teorico” dell'articolo 117.

La CEDU inoltre presenta delle peculiarità rispetto alle altre norme convenzionali, in quanto prevede l'operato della Corte EDU, introdotta nel 1994 con il Protocollo n. 11 alla Convenzione, che ha la funzione di interpretare le norme della CEDU stessa; questa caratteristica apporta un ulteriore elemento di complessità all'interpretazione del giudice costituzionale, in quanto l'Italia non sarebbe sottoposta semplicemente alle norme prescritte negli articoli della Convenzione, ma a quelle stesse norme nell'interpretazione che ne dà la Corte EDU.

5.3 La Corte EDU e la Corte Costituzionale tra interpretazione normativa e sindacato di costituzionalità:

Le norme CEDU così interpretate non sono però esenti dal controllo di garanzia che la Corte Costituzionale effettua e non assurgono quindi a rango costituzionale, pur elevandosi al di sopra delle semplici leggi ordinarie; si viene quindi a configurare un nuovo livello nella gerarchia delle fonti, quello sub-costituzionale. Questa è sicuramente la maggiore novità introdotta dalla Corte, che ci tiene a sottolineare come spetti comunque ed inderogabilmente ad essa il giudizio di conformità

²⁰ Punto 4.5 del Considerato in diritto

alla Costituzione di qualsivoglia norma che integri il parametro di costituzionalità dell'articolo 117. Nel caso in cui si verificasse un'incompatibilità tra la norma interposta e la Costituzione, spetterà alla Corte il dovere di dichiarare l'inadeguatezza della stessa ad integrare il parametro e quindi di cancellarla dall'ordinamento.

Il primo elemento da sottolineare in rapporto all'innovativa sentenza è il ruolo che la Corte Costituzionale si è voluta ritagliare nell'ambito di interpretazione di costituzionalità delle leggi di adeguamento ai trattati internazionali; sostanzialmente viene riaffermata, in contrasto con una giurisprudenza che ormai cominciava ad avere una certa diffusione, l'impossibilità di una sostanziale subordinazione della Consulta al dettato della Corte EDU in materia di interpretazione della CEDU. Nel quadro incerto antecedente alla sentenza in esame, si sarebbe potuto eccepire che la Corte Costituzionale non aveva alcuna possibilità di discostarsi da tale interpretazione, svolgendo un mero ruolo di ratifica della volontà di Strasburgo. Lo scopo della Consulta è stato essenzialmente quello di ribadire la propria supremazia in quanto garante dell'assetto costituzionale interno, riconoscendo alla Corte di Strasburgo il monopolio interpretativo del dettato convenzionale.

La sentenza n. 348 del 2007 trova molti punti in comune con la corrispettiva n. 349, che sembra a volte ribadire e a volte rinforzare i principi sanciti dalla sua "gemella". Risulta più che mai utile quindi continuare l'analisi del tema in questione partendo da un raffronto comparativo delle due.

6. La sentenza n. 349 del 2007 della Corte Costituzionale:

6.1 Tra ordinamento nazionale e ordinamento dell'Unione Europea:

Nella seconda delle sentenze gemelle, la n. 349 del 2007, la Consulta opera un'apertura anche maggiore nei confronti dell'ordinamento della CEDU, riconoscendogli un'autonomia sostanziale che fa da spartiacque tra le competenze della Corte EDU e quelle della Corte Costituzionale.

In primis viene ribadita ancora una volta la corrente giurisprudenza interna secondo la quale l'articolo 10 e 11 della Costituzione non sono riconosciuti come strumenti costituzionalmente validi all'adattamento dell'ordinamento italiano alle convenzioni internazionali o ad altre fonti di natura pattizia, per i motivi già esplicitati anteriormente.

Un elemento di novità è il riconoscimento dei diritti fondamentali sanciti dalla CEDU tra i principi generali del diritto dell'UE, sulla scia di una giurisprudenza consolidata ormai dagli anni settanta da parte delle Corti Costituzionali di numerosi Stati membri; la Consulta ha tenuto però a ribadire che il sistema del Consiglio d'Europa va distinto da quello dell'Unione Europea e che il riconoscimento sostanziale dei diritti della CEDU al rango di principi generali può estrinsecarsi solo in rapporto a quei principi normativi sanciti da "atti comunitari", o "atti nazionali di attuazione di normative comunitarie".²¹

Il legame tra CEDU e Stati membri dell'UE, prosegue la Corte, continua ad essere disciplinato da rapporti di carattere nazionale, nonostante ogni membro dell'UE sia allo stesso tempo membro del Consiglio d'Europa; i motivi principali di questa affermazione risiedono nel fatto che non vi è una competenza comune esercitata dalle istituzioni comunitarie in rapporto alla materia in questione e che l'Unione Europea non è al momento parte della CEDU; questo elemento costituirà un ulteriore spunto di riflessione per l'analisi del rapporto fra ordinamento comunitario e CEDU prima e dopo il Trattato di Lisbona.

²¹ Punto 6 del Considerato in diritto

6.2 Verso una nuova teoria dei contro limiti:

La Corte ribadisce l'impossibilità da parte del giudice ordinario di disapplicare norme interne confliggenti con la CEDU, evidenziando inoltre come non sia rilevabile una "posizione giuridica direttamente tributaria" delle norme sancite dalla Convenzione in capo ai singoli.

La Corte prosegue ripercorrendo in parte principi già enunciati nella sua precedente giurisprudenza - in particolare quanto stabilito dalle sentenze in precedenza esaminate n. 388 del 1999 e n. 10 del 1993, ribadendo che in quest'ultimo caso si tratta di un precedente senza seguito - nonché riepilogando le novità in campo legislativo (Legge Azzolini, n. 12 del 2006).

L'articolo 117 viene confermato come parametro di integrazione delle norme internazionali di natura pattizia, nel nostro caso in quanto una norma interna contrastante con le norme CEDU violerebbe di per sé lo stesso articolo 117; questo non conferisce, come già visto, rango costituzionale alla Convenzione, ma legittima il rinvio mobile con il quale viene conferita concreta sostanza normativa al generico riconoscimento delle norme dell'ordinamento internazionale. Le conseguenze per il giudice ordinario sono innanzitutto l'obbligo di interpretazione conforme della norma interna, in impossibilità della quale sarà imperativo il ricorso alla Consulta, che dovrà decidere se si è in violazione dell'articolo 117 e, in caso positivo, cancellare la norma contrastante dall'ordinamento. Alla CEDU viene comunque riconosciuto uno *status* particolare rispetto alle consuete fonti convenzionali, in quanto l'interpretazione delle sue norme resta in capo alla Corte EDU, mentre normalmente spetta alle singole parti contraenti. L'elemento qualificante è quindi ancora una volta la netta separazione tracciata tra i ruoli delle due corti: se alla Corte di Strasburgo spetta l'interpretazione contenutistica delle norme convenzionali, rimane compito della Consulta verificare il contrasto eventuale con norme interne all'ordinamento e, specificatamente, accertare se la tutela dei diritti previsti dall'interpretazione della Corte EDU sia almeno equivalente a quella del testo costituzionale.

Ulteriore elemento di riflessione è quello relativo alla cosiddetta teoria dei contro limiti, che la Corte Costituzionale sembra aver voluto tracciare anche per la CEDU, oltre che per il diritto

dell'UE. La Consulta, come in precedenza accennato, riafferma un principio di sovranità nazionale quando esclude che le pronunce della Corte EDU siano vincolanti rispetto al controllo di costituzionalità delle leggi statali; riappropriandosi, o meglio delimitando con chiarezza il suo campo di operatività, la Corte, sembra aver voluto tracciare il solco di quella teoria dei contro limiti che aveva già adottato nei confronti del diritto dell'UE sin dalle sentenze n. 183 del 27 dicembre 1973 (nota come sentenza Frontini) e n. 126 del 24 aprile 1996 e recentemente ribadita dalla sentenza n. 227 del 24 giugno 2010²². L'estensione di questa nuova teoria dei contro limiti sarebbe anche maggiore di quella relativa alle norme dell'UE in quanto se la Consulta rilevasse un eventuale contrasto della norma CEDU con un qualsivoglia articolo del testo costituzionale potrebbe inibire l'operatività del rinvio mobile alla Convenzione dichiarando illegittima la legge di adattamento della stessa all'ordinamento interno. Lo stesso non può dirsi per le norme di diritto dell'UE, per le quali rilevano non tutte le norme costituzionali, ma solo i principi fondamentali e i diritti inviolabili dell'uomo. Bisogna aggiungere, come tra l'altro evidenziato dalla stessa Corte, che si tratta di casi assolutamente eccezionali, sia per quanto riguarda la norma convenzionale che quella comunitaria, in quanto è ben difficile ipotizzare che un simile contrasto delle citate norme col testo costituzionale sia concretamente ravvisabile.

6.3 La questione di costituzionalità sollevata dal giudice ordinario: profili di criticità ed implicazioni pratiche:

Un ulteriore elemento di novità sta nel fatto che il giudice comune potrà scegliere se sollevare la questione di costituzionalità dinanzi la Consulta in caso di contrasto della norma interna con un diritto fondamentale, scegliendo, a sua discrezione, se invocare come parametro la norma tutelante del testo costituzionale, la corrispondente norma CEDU o entrambe.

²² Si vedano in proposito le conclusioni esposte al punto 1 della Relazione tematica n. 104 della Corte Suprema di Cassazione: *Rapporti tra la giurisprudenza della Corte di Cassazione e la giurisprudenza della Corte EDU: anno 2011*, 22 dicembre 2011

Su questo punto, si pongono due interrogativi interessanti²³, riguardo sia la possibilità di un diverso trattamento operato dalle due carte fondamentali (Costituzione e CEDU) in merito ad uno stesso diritto sia all'effettivo valore vincolante di un'interpretazione della Corte EDU in relazione a decisioni prese nei confronti di Stati terzi. Per quanto riguarda il primo punto, si deve ritenere che le norme a tutela dei diritti fondamentali sanciti dalla CEDU e quelle scritte in Costituzione si integrino vicendevolmente tramite il "ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali ... e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuti in altri articoli della Costituzione" che sancisce la sentenza n. 348 al punto 4.7 del Considerato in diritto. In buona sostanza le norme della Convenzione devono essere applicate all'interno dello schema costituzionale complessivo frutto dell'integrazione fra i principi dell'uno e dell'altro testo.

Sul secondo punto c'è ancora molta incertezza in quanto si evidenzia facilmente come una pronuncia resa nei confronti di altri Stati non tenga minimamente in conto le peculiarità del nostro ordinamento, a differenza di una presa di posizione in merito ad un procedimento di cui l'Italia abbia fatto parte; l'interpretazione della Corte EDU potrebbe essere la migliore tenuto conto delle caratteristiche dei sistemi giuridici degli Stati coinvolti nelle singole pronunce, ma non essere così facilmente confrontabile, e quindi integrabile, negli ordinamenti degli Stati estranei ai procedimenti in questione.

Sempre riguardo al delicato equilibrio tra interpretazione conforme e questione di costituzionalità, si sottolinea²⁴ come sia quantomeno equivoco il fatto che il giudice comune debba dapprima interpretare, a propria discrezione e prima di ricorrere alla Consulta, la norma in questione in conformità alla CEDU, per poi decidere se tale norma così formulata sia in contrapposizione al testo costituzionale. In caso affermativo, il giudice comune dovrebbe allora ricorrere al Giudice delle

²³ Si vedano in proposito le riflessioni di F. DONATI, *La CEDU nel sistema italiano delle fonti del diritto alla luce delle sentenze della Corte costituzionale 24 ottobre 2007*, in Osservatorio sulle fonti, 1/2008

²⁴ Si vedano in proposito le riflessioni di A. GUAZZAROTTI, A. COSSIRI, *La CEDU nell'ordinamento italiano: la Corte costituzionale fissa le regole*, in Diritti Umani e Diritto Internazionale, 2008;

leggi, che potrebbe anche stabilire che quella contrapposizione è soltanto apparente, come sancito dal punto 5.6 della precedente sentenza n. 348.

Un'altra problematica sollevata dalla sentenza in questione è se effettivamente tutte le fonti di natura convenzionale o pattizia, al pari della CEDU, assumano la qualifica di parametro interposto, senza verificare il rispetto dell'articolo 80 della Costituzione, in merito all'autorizzazione delle Camere ad adottare "trattati di natura politica, che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio o oneri alle finanze o modificazioni di leggi"²⁵. Un'opinione diffusa è che la nuova interpretazione dell'articolo 117 comma 1 costituisca l'occasione per il Parlamento di esercitare il proprio potere di controllo sul Governo affinché venga rispettato il dettato dell'articolo 80, cosa che in passato non è sempre avvenuta.

Interessante analizzare anche una eventuale contraddizione in cui sarebbe incorsa la Corte, nell'affermare, al punto 6.1, che ai diritti fondamentali non si può ricondurre alcuna forma di cessione di sovranità da parte degli Stati; al seguente punto 6.2, la Corte ritiene invece doveroso evidenziare come il sistema CEDU costituisca una "tutela *uniforme* dei diritti fondamentali" e che i giudici degli Stati membri assurgono a ruolo di "giudici *comuni* della Convenzione". Tali affermazioni consentono una riflessione problematica riguardo il ruolo dei giudici nazionali: se i diritti sono materia che allo stato attuale deve restare di competenza nazionale e si ritiene al contempo che i giudici nazionali possano assurgere a giudici comuni nell'applicazione di un trattato internazionale, sembra verificarsi di fatto un profilo di incertezza riguardo la loro competenza. La Corte aggiunge anche che qualora lo Stato ratificante la CEDU non apponga riserve o non porti denunce successive, diritti che gli spettano sia prima che dopo l'atto di ratifica, "risulta palese la totale e consapevole accettazione del sistema e delle sue implicazioni"²⁶; quest'affermazione tende inequivocabilmente a rafforzare la legittimazione politica della CEDU, di fronte al quale la Corte fa

²⁵ Articolo 80 Cost.; il caso della CEDU sarebbe da inquadrare nella tipologia di trattati che potrebbero potenzialmente comportare modificazioni di legge

²⁶ Punto 6.2 del Considerato in diritto

un passo indietro, ritenendo opportuno responsabilizzare l'azione politica di sottoscrizione di un trattato rispetto al controllo di natura giurisdizionale effettuato da qualsivoglia corte.

Parte III: la CEDU dopo il Trattato di Lisbona e le conseguenze per l'Italia

Dall'analisi finora effettuata in merito alle sentenze gemelle emergono profili sicuramente innovativi, a volte contraddittori, ma comunque risolutori di gran parte delle incertezze presenti in materia di tutela dei diritti e di rapporti tra fonti interne e CEDU. Sicuramente un elemento chiarificatore è stato quello della deroga al naturale sindacato diffuso da parte dei giudici in materia di tutela dei diritti in favore di un sindacato accentrato della Corte Costituzionale.

Secondo autorevole dottrina²⁷, in base alle peculiarità dell'ordinamento italiano, questa deroga è assai apprezzabile, in quanto evita tutta una serie di conflitti interpretativi che comporterebbero una differenziazione in ambito giurisprudenziale che mal si conforma all'esigenza di uniformità che una materia delicata come la tutela dei diritti impone. Al di là dei giudizi di valore, il tema è cruciale, perché è da qui che diparte l'acceso dibattito sul ruolo dei giudici nazionali, e del rango della CEDU in generale, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1 dicembre 2009.

²⁷ G. EDUARDO, *Incroci pericolosi: CEDU, Carta dei Diritti Fondamentali e Costituzione italiana tra Corte Costituzionale, Corte dei Giustizia e Corte dei Strasburgo*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, N. 01 del 25 novembre 2011

7. I rapporti fra Unione Europea e CEDU:

7.1 L'articolo 6 del TUE: la previsione di adesione dell'UE alla CEDU, le cui norme assurgono a principi generali del diritto UE:

Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 dai rappresentanti dei 27 Stati membri dell'Unione Europea ed entrato in vigore, non senza difficoltà²⁸, il 1 dicembre 2009, ha modificato sostanzialmente il quadro di tutela dei diritti dell'uomo ed ha inciso profondamente sul ruolo che la CEDU assume nei confronti dell'ordinamento dell'UE e, di conseguenza, degli ordinamenti degli Stati membri. L'analisi comparata della giurisprudenza delle diverse corti in merito all'interpretazione dell'interessante questione esula dagli scopi del presente lavoro, che si accontenta di indagare brevemente le conseguenze che il nostro ordinamento nazionale ha subito in seguito ai cambiamenti effettuati a livello comunitario.

La parte che più ci interessa è contenuta nei commi 2 e 3 dell'articolo 6 del nuovo Trattato sull'Unione Europea (TUE), che ha modificato il precedente Trattato di Maastricht a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Le disposizioni in questione affermano che l'UE aderisce alla CEDU e che i diritti da essa sanciti entrano a far parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali; si tratta di due disposizioni che mutano radicalmente il quadro fin'ora descritto in materia di rapporti fra ordinamenti. La prima implica l'adesione formale dell'Unione alla CEDU, che trova legittimazione giuridica nell'articolo 59, secondo paragrafo, della Convenzione, così emendata dal Protocollo n. 14 entrato in vigore il 1 giugno 2010: "L'Unione Europea può aderire alla presente convenzione²⁹"; la seconda conferisce alle norme CEDU il rango di "principi generali", sancendo di fatto l'appartenenza della Convenzione al diritto dell'Unione.

Innanzitutto bisogna evidenziare che il processo di adesione alla Convenzione da parte dell'UE è in quest'articolo solo enunciato, ma i processi di negoziazione sono ancora in corso.

²⁸ Rifiuto alla ratifica da parte dell'Irlanda, con il primo referendum del 12 giugno 2008 e iniziale blocco alla ratifica da parte di Polonia e Repubblica Ceca

²⁹ Articolo 59 CEDU; da sottolineare la tendenza possibilista e non assertiva della disposizione convenzionale, che lascia aperti scenari non ancora definitivamente stabilizzati

Il 7 luglio 2010 la Commissione europea e il Consiglio d'Europa, rappresentati rispettivamente da Viviane Reding, Vicepresidente della Commissione e Commissario per la giustizia, i diritti fondamentali e la cittadinanza e Thorbjørn Jagland, Segretario Generale del Consiglio d'Europa, hanno iniziato la discussione relativa al processo di adesione, che porterà l'UE ad essere il quarantottesimo firmatario della Convenzione, con il diritto conseguente da parte dell'Unione di esprimere un giudice in seno alla Corte EDU, nonché da parte dei cittadini di ricorrere alla suddetta Corte in caso di presunte violazioni – da parte dell'UE – dei diritti fondamentali.

Il 17 gennaio 2011 i presidenti delle due corti di giustizia coinvolte, la Corte EDU e la Corte di Giustizia dell'UE, hanno sintetizzato in un comunicato congiunto³⁰ lo stato in cui si trova attualmente il processo di adesione e ad ottobre dello stesso anno il gruppo di esperti incaricati di redigere lo strumento giuridico di adesione ha sottoposto al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa la bozza dell'accordo. Quando il Comitato avrà espresso il suo assenso, previa approvazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, nonché delle due corti europee, i 47 paesi aderenti alla CEDU e la stessa UE dovranno ratificare il suddetto accordo; solo allora sarà effettiva l'adesione dell'Unione alla Convenzione e si renderà quindi operativo il contenuto dell'articolo 6 del TUE.

Si dovrebbe quindi sostenere che allo stato attuale la CEDU non sia ancora parte integrante del diritto dell'UE, ma che lo diventerà al momento dell'adesione formale; sembrerebbe una sottigliezza giuridica, ma in realtà è qui che comincia il conflitto interpretativo tra giudici che si concretizzerà nelle due sentenze del T.A.R. e del Consiglio di Stato³¹ oggetto di analisi successiva. Nel momento in cui la CEDU venisse ricompresa nel diritto dell'Unione, incorrerebbe, in capo ai giudici ordinari, l'obbligo di disapplicazione delle norme interne contrastanti, così come sancito dalla ormai decennale giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione³² e ribadito dalla Corte Costituzionale a partire dalla storica sentenza Granital, n. 170 dell'8 giugno 1984. È chiaro che

³⁰ Si veda in proposito *Joint communication from Presidents Costa and Skouris*, in www.echr.coe.int, 17 gennaio 2011

³¹ Sentenza 1220 del 2 marzo 2010 del Consiglio di Stato e sentenza 11984 del 18 maggio 2010 del TAR del Lazio

³² Sentenza “Simmenthal” del 9 marzo 1978, causa 106/77

l'accettazione di un simile punto di vista sconvolgerebbe l'assetto istituito dalle sentenze gemelle in merito all'applicazione della CEDU come norma interposta di rango sub-costituzionale, in quanto la fornirebbe, nei confronti delle norme interne, del potere invalidante che la Consulta si è riservata di adoperare in caso di contrapposizione normativa.

La previsione del nuovo TUE in merito a questa delicata questione, cioè la qualifica conferita alla Convenzione di "principi generali dell'UE", pone un ulteriore problema interpretativo: infatti per principi generali non si intende né il diritto convenzionale (i trattati istitutivi dell'ordinamento comunitario), né il diritto derivato (regolamenti, direttive, decisioni ecc.), ma quei fondamenti autonomi dell'ordinamento dell'Unione che si ispirano – proprio come la CEDU – agli ordinamenti nazionali e che hanno un ambito di operatività generale. Si tratta dell'espressione concreta degli orientamenti comuni degli Stati membri in determinati ambiti che assurge a fonte non scritta di diritto dell'Unione e che, come tale, esclude la validità di atti contrastanti da parte delle stesse istituzioni comunitarie, implicando finanche la possibilità di apertura di una procedura di infrazione nei confronti dello Stato membro che si ponesse in violazione di essa³³.

Questa peculiare qualifica dei principi generali complica il quadro, in quanto pone le norme CEDU sullo stesso piano del diritto primario dell'UE, cioè dei trattati istitutivi, ai quali viene ovviamente riconosciuta la diretta applicabilità negli ordinamenti interni degli Stati membri.

7.2 I diritti fondamentali tra Carta di Nizza e CEDU:

La portata innovativa del nuovo articolo 6 del TUE non si limita a quanto riportato nei confronti della CEDU, ma appone un ulteriore elemento di complessità al tema della tutela dei diritti. Il primo comma stabilisce infatti che "l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ... che ha lo stesso valore giuridico dei trattati"³⁴. La Carta

³³ Si veda in proposito U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, Cacucci Editore, Bari, 2010, pag. 235

³⁴ Art. 6.1 TUE; l'articolo conferisce quindi al testo convenzionale lo stesso grado gerarchico, e quindi la stessa forza di applicazione negli ordinamenti interni, di una fonte di primo grado

dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e successivamente adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nasce con lo scopo di fornire uno strumento giuridico di rango comunitario a tutela dei diritti fondamentali, quali dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia. Se già nel preambolo si afferma come la Carta ripercorra il solco tracciato dalla CEDU, è nell'articolo 52, comma 3 che va ricercato il rapporto fra i due testi; viene sostanzialmente affermato che dove vi sia corrispondenza fra i diritti sanciti dalla Carta e quelli sanciti dalla CEDU, "il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione³⁵". Viene quindi ribadita la necessaria congruità tra i diritti sanciti dai due testi ma viene sottolineato come in nessun caso il livello di protezione della Carta possa essere sotto ordinato a quello della CEDU.

Solo con il Trattato di Lisbona viene conferito alla Carta di Nizza lo stesso valore giuridico dei trattati, il che significa operare un'ulteriore distinzione rispetto alla CEDU, che invece viene assunta a rango di "principio generale". A questo punto, qualora vi sia identità fra i diritti sanciti dai due testi, secondo l'articolo 52 si dovrebbe conferire agli stessi la medesima "portata" riconosciuta alla CEDU, il che significa attribuirgli il valore di principi generali e non di trattati.

È chiara la difficoltà interpretativa dovuta alla sovrapposizione e a volte alla coincidenza fra i diversi livelli di tutela, difficoltà ulteriormente accentuata dalla giurisprudenza dei giudici amministrativi che, almeno in Italia, hanno letto le novità introdotte dal Trattato di Lisbona in chiave di totale apertura rispetto al sistema Strasburgo e che ha spinto la Consulta a chiarire successivamente e con maggiore incisività il suo punto di vista in merito alle competenze e al ruolo da attribuire alla Convenzione.

³⁵ Art. 52.3 Carta di Nizza; la disposizione stigmatizza la sovra ordinazione gerarchica della Carta alla CEDU, pur non marcando una puntuale differenza nel contenuto dispositivo dei due testi

8. I contrasti tra il Giudice delle leggi e i Giudici amministrativi: conferme e smentite del medesimo principio:

8.1 Le sentenze n. 239, n. 311 e n. 317 del 2009 della Corte Costituzionale ribadiscono il contenuto delle sentenze gemelle:

Sempre in virtù del principio cronologico che vuole accompagnare la stesura del presente elaborato, sembra opportuno soffermarsi su alcune sentenze cardine della Corte Costituzionale pronunciate dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ma che non sembrano riconoscere il nuovo assetto che si sarebbe venuto a creare in base alle disposizioni del novellato articolo 6 del TUE.

Nella sentenza n. 249 del 2009 la Consulta ribadisce sostanzialmente quanto affermato nelle pronunce del 2007, a riprova del fatto che il Trattato di Lisbona sembra non aver modificato l'assetto da allora vigente, in particolare in rapporto al ruolo dei giudici comuni.

Nella suddetta sentenza, riguardante il giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 44, comma 2, del D.P.R. del 6 giugno 2001, n. 380³⁶ in riferimento agli articoli 3, 25 e 27 della Costituzione sollevato dalla Corte di Appello di Bari, la Consulta insiste sul ruolo di interprete del giudice comune nel dirimere il conflitto eventuale tra norma interna e norma CEDU; la Corte si riserva di intervenire solo qualora il giudice comune non abbia modo di risolvere la questione in via interpretativa, o perché l'adeguamento interpretativo risulti impossibile o qualora il diritto vivente in materia comporti dei dubbi sulla sua legittimità costituzionale.

Niente di nuovo rispetto a quanto evocato dalle sentenze gemelle e nessun accenno all'eventuale facoltà del giudice ordinario di disapplicare norme interne contrastanti in virtù del "nuovo ruolo" assunto dalla CEDU nell'ordinamento comunitario.

Nella successiva sentenza n. 311 del 2009 la Corte si spinge oltre, affermando che resta perentoriamente escluso che il giudice comune possa applicare direttamente la norma CEDU in caso di contrasto con una norma interna, rimarcando la differenza fra la prima e la norma

³⁶ Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia

comunitaria *self-executing* e aggiungendo che rimane obbligatorio sollevare la questione di costituzionalità, in base all'articolo 117, primo comma, della Costituzione o in base all'articolo 10, primo comma, della Costituzione, "ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta"³⁷. La Consulta si rifà integralmente alle sue precedenti sentenze, n. 348 e n. 349 del 2007 e n. 239 del 2009, smentendo le parti rimettenti – Corte di Cassazione e Corte di Appello di Ancona – che avevano sostenuto l'avvenuta "comunitarizzazione" della CEDU proprio in base al nuovo articolo 6, paragrafo 2, TUE.

Nella sentenza n. 317 del 2009 la Corte ritorna su un altro punto già sollevato nelle sentenze gemelle, cioè quello della massima estensione delle tutele nei confronti dei diritti fondamentali. In particolare viene ribadito come non si possa consentire una diminuzione del livello delle tutele in base al rinvio mobile operato dall'articolo 117, nel senso che qualora le norme costituzionali o comunque interne comportino una protezione maggiore, saranno queste a fungere da parametro; parimenti norme che esprimano una tutela superiore non possono sottrarsi ai "titolari di un diritto fondamentale", con la conseguenza che lo scopo da raggiungere nel confronto tra norme costituzionali e convenzionali deve essere, appunto, quello che già nelle sentenze gemelle veniva configurato come "massima espansione delle garanzie". Qualora la CEDU fornisca quindi un incremento di tutela rispetto a un principio costituzionale, quest'ultimo non deve considerarsi violato o scavalcato, piuttosto integrato e arricchito. Se formalmente viene ribadito quanto affermato nelle pronunce del 2007, sostanzialmente, si ammette che una norma CEDU sia eventualmente innalzabile al rango della Costituzione, proprio in virtù del principio di reciproca inclusione che ricerca la tutela più intensa dei diritti fondamentali. Se nelle sentenze gemelle la preoccupazione maggiore del Giudice delle leggi era stabilire una sotto ordinazione delle norme convenzionali al sindacato della Consulta, nelle sentenze in esame viene per la prima volta prevista l'ammissibilità di una parità gerarchica tra le stesse norme e il dettato costituzionale.

³⁷ Punto 6. del Considerato in diritto, sentenza n. 311 del 2009, Corte cost.

Soprattutto in queste due ultime pronunce, la n. 311 e la n. 317, la Consulta sembra quindi aver sostanzialmente ribadito il suo orientamento precedente, sia in merito al ruolo dei giudici comuni che al rapporto tra testo costituzionale e convenzionale, con qualche differenziazione rispetto al valore delle tutele garantite dai due documenti. Nessuna innovazione sembra rilevare in rapporto al nuovo assetto prefigurato dal Trattato di Lisbona.

8.2 La sentenza n. 1220 del 2 marzo 2010 del Consiglio di Stato: la diretta applicabilità delle norme CEDU in virtù del nuovo articolo 6 del TUE:

Se la Consulta non sembra aver rilevato sostanziali cambiamenti rispetto all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, è la giustizia amministrativa a battere il primo colpo in questa direzione.

Nello specifico il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 1220 del 2 marzo del 2010, afferma che i principi sulla effettività della tutela giurisdizionale sanciti dagli articoli 6 e 13 della CEDU (oltre che dall'articolo 24 della Costituzione), sono direttamente applicabili proprio in virtù della modifica dell'articolo 6 del TUE dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Il che equivale a smentire completamente quanto affermato dalla Corte Costituzionale a partire dalle sentenze gemelle del 2007.

La portata innovativa di questo enunciato, che di fatto vuole equiparare la CEDU al diritto derivato dell'UE, è tanto più evidenziata dal fatto che le poche righe che stigmatizzano l'avvenuta comunitarizzazione delle disposizioni convenzionali sono poste tra parentesi e in coda ad un ragionamento del tutto estraneo alla questione, quasi a sottolineare l'ovvietà dell'assunto.

Si potrebbe sottolineare innanzitutto come le versioni in altre lingue dell'articolo 6 del TUE lascino maggiori margini interpretativi in relazione alla stipula di un futuro ed eventuale trattato che debba incorporare la CEDU nell'ordinamento comunitario, il che implicherebbe l'impossibilità allo stato attuale di equiparare le norme CEDU a quelle di diritto comunitario derivato. Se infatti nel testo

italiano si usa l'espressione al presente: "L'Unione aderisce alla CEDU ...", gli equivalenti inglese e spagnolo usano il tempo futuro "shall accede" e "se adherirá"³⁸.

Al di là delle sottigliezze linguistiche (che comunque fanno riflettere!) la posizione del Consiglio di Stato sembra quantomeno problematica per una duplice ragione: *in primis*, ci si chiede se la diretta applicabilità delle norme CEDU implichi anche la loro piena utilizzabilità da parte del giudice ordinario, a prescindere dalla insufficienza della normativa interna in materia, o se a quest'ultima debba comunque essere riservata una corsia preferenziale. Inoltre non si può ignorare il tema fondamentale: conferendo diretta applicabilità alle disposizioni convenzionali, il giudice ordinario ha facoltà di disapplicare automaticamente le eventuali norme interne contrastanti?

A questi interrogativi il giudice amministrativo non dà risposta e, a dire il vero, non si pone neanche il problema, evitando di approfondire il tema sollevato. L'effetto principale di questa sentenza sarà quindi sostanzialmente ed essenzialmente quello di creare un precedente che, secondo parte della dottrina³⁹, avrebbe potuto dare il là per nuove e conseguenti pronunce della Corte Costituzionale.

Come si vedrà, il primo giudice a recepire il "nuovo corso" sarà il T.A.R. del Lazio, mentre la Consulta aspetterà l'anno successivo per pronunciarsi.

8.3 La sentenza n. 11984 del 18 maggio 2010 del T.A.R. del Lazio: l'immediata operatività della CEDU nell'ordinamento nazionale ai sensi dell'articolo 11 della Costituzione:

È proprio la Seconda Sezione Bis del T.A.R. del Lazio a confermare quanto affermato dal Consiglio di Stato, con la sentenza n. 11984 del 18 maggio 2010, di poco successiva a quella appena esaminata.

³⁸ Si vedano in proposito le riflessioni di A. CELOTTO, *Il Trattato di Lisbona ha reso la CEDU direttamente applicabile nell'ordinamento italiano? (in margine alla sentenza n. 1220/2010 del Consiglio di Stato)*, in www.neldiritto.it

³⁹ Si veda G. COLAVITTI, C. PAGOTTO: *Il Consiglio di Stato applica direttamente le norme CEDU grazie al Trattato di Lisbona: l'inizio di un nuovo percorso?*, Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti – N. 00 del 02 luglio 2010

Questa pronuncia va molto più in profondità rispetto alla precedente, in quanto ripercorre tutto l'iter giurisprudenziale seguente alle sentenze gemelle del 2007, affermando a chiare lettere che con l'adozione del Trattato di Lisbona e la conseguente accettazione delle modifiche all'articolo 6 del TUE, "la questione giuridica in esame appare destinata a nuovi e ancor più incisivi sviluppi"⁴⁰ e che "si aprono quindi inedite prospettive per la interpretazione conformativa, *ovvero per la possibile disapplicazione*, da parte di questo giudice nazionale, delle norme nazionali, statali o regionali, che evidenzino un contrasto con i diritti fondamentali"⁴¹.

Il T.A.R. arriva ad affermare direttamente l'inadeguatezza delle precedenti sentenze della Corte Costituzionale, atto non usuale per un giudice nazionale ordinario; ci sembra quindi opportuno riportare per intero il passaggio chiave della sentenza:

"Il riconoscimento dei diritti fondamentali sanciti dalla CEDU come principi interni al diritto dell'Unione, osserva il Collegio, 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."⁴²

⁴⁰ Punto 13. del Fatto e Diritto

⁴¹ Punto 14. del Fatto e Diritto

⁴² Punto 13. del Fatto e Diritto

La maggior parte della dottrina⁴³ ravvisa ancora una volta un eccesso di zelo da parte del giudice amministrativo, che sembra aver sopravvalutato il riferimento al secondo comma dell'art. 6 del TUE; da esso si può ravvisare solamente la rimozione degli ostacoli che prima si frapponavano all'adesione dell'UE alla CEDU, ma non il compimento della stessa.⁴⁴

Sembra potersi affermare con certezza che solo i principi di tutela accolti dalla Corte di Giustizia possono dare adito ad una eventuale comunitarizzazione della CEDU, in quanto anche il comma 3 dell'art. 6 non avrebbe apportato una basilare innovazione, ma una formale rielaborazione che poco cambia nella sostanza delle cose.

Ulteriore problema che si solleverebbe se l'interpretazione del T.A.R. fosse data per buona è quello dell'eventuale, ma molto verosimile, discordanza tra l'interpretazione offerta dalla Corte di Strasburgo, che ai sensi della CEDU vincola l'interpretazione delle norme convenzionali, e quella offerta dalla Corte di Giustizia, che in virtù dei trattati vincola l'interpretazione del diritto comunitario. Se la CEDU assurge a rango di diritto comunitario, quale delle due interpretazioni bisognerebbe avvalorare?

⁴³ Si veda G. REPETTO: *Il Trattato di Lisbona ha attribuito alla CEDU un'efficacia diretta e prevalente nell'ordinamento interno? Consiglio di Stato e TAR Lazio alla ricerca di nuove (e discutibili) soluzioni*, Università degli Studi di Perugia – Dipartimento di Diritto Pubblico: *L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo*, 25 luglio 2010

⁴⁴ Per l'iter con cui si realizzerà l'adesione dell'UE alla CEDU si rimanda al sottoparagrafo 7.1: "L'articolo 6 del TUE: la previsione di adesione dell'UE alla CEDU, le cui norme assurgono a principi generali del diritto UE"

9. Il riequilibrio operato dalla Corte Costituzionale nella più recente giurisprudenza, tra conferme e novità:

Il notevole clima di incertezza generato dalle posizioni assunte dal giudice amministrativo ha spinto la Corte Costituzionale a ristabilire i principi cardine dai quali muove la sua giurisprudenza sin dalle sentenze gemelle del 2007.

9.1 La sentenza n. 80 del 2011: la CEDU come orizzonte interpretativo del diritto UE, di cui rimane fonte esterna e dunque non assimilabile:

Nella sentenza n. 80 del 2011, in cui si discuteva della legittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge n. 1423 del 27 dicembre 1956 e dell'articolo 2-ter della legge n. 575 del 31 maggio 1965, la Consulta ribadisce perentoriamente che gli assunti delle sentenze del 2007, quali il concetto di norma interposta atta ad integrare il parametro costituzionale dell'art. 117 Cost. o l'esigenza di interpretazione conforme da parte del giudice ordinario, non possono ritenersi "non più attuali"⁴⁵ a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Il rimettente sosteneva infatti che le norme CEDU sarebbero parte integrante del diritto derivato dell'UE, e quindi godano dello stesso regime di applicazione, in virtù di un duplice principio: la riconosciuta assunzione a "principi generali" delle norme stesse e il rinvio alla equiparazione al rango dei trattati della Carta di Nizza che, qualora contenesse principi equivalenti a quelli della CEDU⁴⁶, fornirebbe le disposizioni convenzionali dello stesso valore giuridico dei trattati stessi.

La Corte confuta questa tesi ricordando come la CEDU, al pari delle "tradizioni costituzionali comuni", evocate dallo stesso art. 6 TUE, svolga un ruolo strumentale di ausilio all'individuazione di quei principi generali che costituiscono fonte unica e suprema della tutela dei diritti

⁴⁵ Così si esprime la parte privata al punto 2. del Ritenuto in fatto

⁴⁶ Questo accade ad esempio per gli articoli 2 (corrispondente all'art. 2 della CEDU), 4 (art. 3 CEDU), 5 (art. 4 CEDU), 6 (art. 5 CEDU), 7 (art. 8 CEDU), 10 (art. 9 CEDU), 11 (art. 10 CEDU) e molti altri

fondamentali; bisogna considerare queste fonti assolutamente esterne all'ordinamento dell'Unione ed interpretarle quali parametri di riferimento per la tutela dei diritti nello spazio giuridico europeo.

La Corte rimanda poi alla propria giurisprudenza passata (sentenze n. 188 del 1980 e n. 349 del 2007) per ribadire l'esclusione dell'art. 11 Cost. come parametro di riferibilità della Convenzione, in quanto non sarebbe rilevabile con riferimento alla CEDU alcuna limitazione della sovranità nazionale.

Il sistema multilivello creato dalla Carta di Nizza, in aggiunta a quello costituito dalle costituzioni nazionali e dalla CEDU non può ridursi alla comunitarizzazione della tutela dei diritti.

Sicuramente la distinzione tra i due testi effettuata nel dettato dell'articolo 6 dimostra la volontà di non cristallizzare i diritti in un quadro immobile ed immutabile, implicante la rinuncia da parte della Corte di giustizia ad "individuare di nuovi, in rapporto all'evoluzione delle fonti indirettamente richiamate"⁴⁷ (e cioè appunto i principi generali e le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri).

Non si può inoltre non tener conto del fatto che non tutti gli Stati membri dell'UE hanno accettato di sottoscrivere la Carta in maniera integrale⁴⁸, il che avvalorava la scelta di differenziare i due livelli di tutela (Carta di Nizza e CEDU) per fornire una sorta di "presidio" comune ed uniforme basato su principi comunque considerati imprescindibili.

La Consulta esclude anche la validità del principio stabilito da quella "clausola di equivalenza" in base alla quale un diritto tutelato allo stesso modo dalla CEDU e dalla Carta di Nizza acquisisca il valore del trattato in virtù del rinvio effettuato dall'art. 52.3 della Carta stessa. La Dichiarazione n. 1 allegata al Trattato di Lisbona sembra infatti inequivocabile nell'affermare che l'ambito di applicazione del diritto dell'UE non può in alcun modo essere esteso dalla Carta al di là delle

⁴⁷ Punto 5.2. del Considerato in diritto, sentenza n. 80 del 2011, Corte cost.

⁴⁸ Si veda il Protocollo (n. 30) sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea alla Polonia e al Regno Unito, adottato a Lisbona il 13 dicembre 2007 e allegato al TUE e al TFUE, poi esteso anche alla Repubblica Ceca con il Protocollo allegato alle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 29 e 30 ottobre 2009

competenze dell'Unione, facendo eco anche all'articolo 51 della Carta stessa, per cui i principi in essa contenuti sono applicabili “nel rispetto del principio di sussidiarietà ed esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione⁴⁹”. Stabilito questo la Corte statuisce che, per applicare correttamente la Carta, non è sufficiente che *le norme nazionali* disciplinino la fattispecie sottoposta all'esame del giudice, ma che suddetta disciplina spetti propriamente a *norme di diritto europeo*.

Da qui l'ovvia conclusione che il giudice ordinario non può assolutamente disapplicare norme interne contrastanti con principi sanciti nella CEDU.

Sembrerebbe quindi concludersi l'iter ricco di incertezze e dubbi interpretativi riguardo al rango della Convenzione e al ruolo dei giudici ordinari; in realtà degli spunti di novità vengono alla luce dalle più recenti sentenze della Consulta, di poco successive a quella appena esaminata.

9.2 La sentenza n. 113 del 2011: il precedente per un potenziale nuovo ruolo della CEDU nella gerarchia delle fonti?:

Più complessa, ma non meno ricca di spunti innovativi, la sentenza n. 113 del 2011, con la quale la Corte Costituzionale sembra fare un passo avanti rispetto alla consueta reiterazione dei principi sanciti nelle sentenze gemelle.

La Consulta arriva a dichiarare l'incostituzionalità dell'articolo 630 del codice di procedura penale, in quanto non consente la riapertura di un processo, quando ciò si renda necessario ai sensi dell'articolo 46 della CEDU, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte EDU.

Senza entrare nel merito dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU, che non costituisce materia oggetto di questo lavoro, la sentenza ci interessa in quanto configura, almeno in ipotesi, un nuovo ruolo per la CEDU nella gerarchia delle fonti.

⁴⁹ Articolo 51, paragrafo 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Muovendo dalla sua precedente giurisprudenza⁵⁰, la Corte pone fine ad un annoso problema in relazione al contrasto tra normativa interna e disposizione convenzionale in materia di revisione del processo. La preclusione alla riapertura del processo violerebbe, secondo la parte rimettente, l'articolo 117 della Costituzione, in virtù del rinvio mobile sancito dalle sentenze gemelle, e conseguentemente l'articolo 46 della CEDU, che prevede l'obbligo di conformazione a sentenza definitiva della Corte EDU da parte dei contraenti; la norma contestata sarebbe quindi causa diretta della violazione del principio convenzionale.

A parere di autorevole dottrina⁵¹, dando ragione al rimettente, e dichiarando quindi incostituzionale l'articolo 630 c.p.p., la Consulta conferisce alla CEDU un valore più pregnante di quello stabilito nelle pronunce del 2007; è come se venisse aperto un canale attraverso il quale immettere le norme convenzionali direttamente nell'ordinamento nazionale, anche se queste sono in contrasto con una norma interna, e anzi, come nel caso di specie, rendendo suddetta norma invalida.

È una novità non da poco in quanto, se venisse generalizzato a tutte le disposizioni CEDU il caso specifico relativo all'articolo 46 in questione, si configurerebbe un meccanismo di adattamento automatico delle norme interne a quelle convenzionali, costituzionalmente garantito dal rinvio mobile all'art. 117, 1 comma Cost.

Lo scenario aperto da questa sentenza rende ipotizzabili nuovi sviluppi della giurisprudenza costituzionale in materia, anche se sembra azzardato stabilire sin da ora un principio generale che stabilisca un nuovo assetto valido per tutte le disposizioni CEDU.

⁵⁰ Sentenza n. 129 del 2008, Corte cost.

⁵¹ Si veda G. REPETTO: *Tra continuità e nuovi scenari: l'efficacia della CEDU alla luce delle sentt. Nn. 80 e 113/2011 della Corte costituzionale*, Università degli Studi di Perugia – Dipartimento di Diritto Pubblico: *L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo*, 29/04/2011

9.3 *La sentenza n. 303 del 2011: un nuovo ruolo per i giudici nazionali nell'interpretazione della CEDU:*

Un ulteriore e conclusivo elemento innovativo che sembra trasparire dalla più recente giurisprudenza costituzionale in materia di interpretazione delle norme convenzionali si può riscontrare nella sentenza n. 303 del 2011 della Corte Costituzionale.

Al punto 4.2 del Considerato in diritto la Consulta ribadisce quanto già affermato nella sua precedente giurisprudenza in merito all'interpretazione esclusiva della Corte EDU delle norme convenzionali, aggiungendo però che si può configurare, da parte del Giudice delle leggi, un sostanziale margine di distacco da quell'interpretazione, in modo da prendere in considerazione nella maniera più adeguata le peculiarità dell'ordinamento interno in cui la norma convenzionale deve inserirsi.

Se questo principio era già stato accennato con la sentenza n. 236 del 2011⁵², quanto riportato nella sentenza in questione sembra smussare, se non addirittura contraddire, quanto stabilito dalla decisione n. 39 del 2008, con cui la Consulta ribadiva la assoluta esclusività dell'interpretazione da parte della Corte EDU, relegando i giudici nazionali a meri "applicatori" dei principi convenzionali così interpretati, principio poi ribadito con le già analizzate sentenze n. 311 e n. 317 del 2009, oltretutto dalla n. 80 del 2011.

Secondo autorevole dottrina⁵³ già queste pronunce sarebbero sufficienti a configurare una violazione dell'articolo 101, comma 2 della Costituzione, per il quale "i giudici sono soggetti soltanto alla legge"; dovendo in buona sostanza ratificare le interpretazioni normative di Strasburgo,

⁵² Punto 9 del Considerato in diritto: "se questa Corte non può sostituire la propria interpretazione di una disposizione della CEDU a quella della Corte di Strasburgo, può però valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inseriscono nell'ordinamento costituzionale italiano", per cui "a questa Corte compete, insomma, di apprezzare la giurisprudenza europea consolidatasi sulla norma conferente, in modo da rispettarne la sostanza, ma con un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi"

⁵³ Si veda M. BINAMI *L'interpretazione del giudice comune nella morsa delle Corti sovranazionali*, in *Giur. Cost.* 2008, 616 e M. LUCIANI: *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Il Corr. Giur.* 2008, 203

il libero convincimento del giudice sarebbe sottoposto ad un vincolo inaccettabile per la nostra Costituzione.

Se altri hanno fatto notare come il vincolo interpretativo sia da leggersi come deroga al principio di soggezione del giudice soltanto alla legge, alla stregua della deroga che si configura per il vincolo fornito dal principio di diritto della Corte di cassazione nei confronti del giudice di rinvio⁵⁴, non si può non considerare come il vincolo interpretativo da parte della Corte EDU si rivolga a tutti i giudici indistintamente e non al singolo giudice⁵⁵, come nel caso della Cassazione, che è quindi da considerarsi un unicum nel nostro ordinamento⁵⁶.

È in questo complesso quadro che si inserisce la novità della sentenza n. 303 del 2011, con la quale la Consulta si discosta non poco dalla sua precedente giurisprudenza: infatti viene in buona sostanza riconosciuto al giudice comune uno spazio interpretativo e decisionale che fino ad allora gli era stato precluso, ponendo anche fine allo spinoso dibattito di cui sopra in materia di violazione dell'art. 101, comma 2, Cost.

Soprattutto dall'analisi delle ultime due pronunce della Consulta sembra delinearsi la possibilità di un nuovo corso per quanto riguarda il ruolo assunto dalle norme CEDU nell'ordinamento italiano, ricco di spiragli e nuovi spunti di riflessione.

⁵⁴ Si veda A. PUGIOTTO: *Il giudice di rinvio stretto tra il punto di diritto ed una diversa interpretazione sopravvenuta (della Cassazione, della Corte costituzionale, del legislatore-interprete)*, in Giur. Cost. 1999, 80

⁵⁵ Si veda A. BONOMI: *Brevi note sul rapporto fra l'obbligo di conformarsi alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e l'art. 101, c. 2 Cost. (... prendendo spunto da un certo mutamento di orientamento che sembra manifestarsi nella sentenza n. 303 del 2011 Corte cost.)*, www.giurcost.org

⁵⁶ Così statuisce anche la stessa Corte Costituzionale, nella sentenza n. 50 del 1970

10. Conclusioni:

10.1 L'integrazione tra la Costituzione e la CEDU in vista della "massima tutela" dei diritti e il nuovo ruolo dei giudici comuni nell'interpretazione normativa: due passi avanti da non sottovalutare:

Il presente elaborato aveva lo scopo di riproporre in chiave analitica il percorso svolto dalla giurisprudenza costituzionale italiana in merito al rango spettante alla CEDU nell'ordinamento interno; attraverso l'analisi delle principali sentenze della Corte Costituzionale in materia e con l'ausilio degli interventi operati dal legislatore e dai giudici nazionali, siamo giunti a delineare il ruolo che oggi sembra aver assunto la Convenzione rispetto al diritto interno.

Il dibattito che si è cercato di riprodurre è, come si è visto, ricco di dissonanze e contrapposizioni, tanto a livello dottrinale che giurisprudenziale e sicuramente non mancherà in futuro la possibilità di arricchirlo con nuovi sviluppi e prospettive.

Ciononostante, sembra non solo possibile ma anche doveroso riportare brevemente il punto conclusivo che ad oggi disciplina la tematica in questione, proprio a partire dalle ultime pronunce della Consulta risalenti solo a qualche mese fa.

Alla CEDU non può essere riconosciuto né il rango di legge costituzionale né quello dei trattati dell'UE; i principi in essa sanciti non sono quindi dotati della capacità invalidante rispetto a leggi interne con essi contrastanti. Questo è sicuramente il punto essenziale a cui ci conduce l'analisi fin'ora effettuata.

È quindi smentita la posizione assunta prima dalla Corte Suprema di Cassazione e poi dal Consiglio di Stato e dal T.A.R. del Lazio⁵⁷.

Deve considerarsi ancora valido l'assetto delineato dalla Corte Costituzionale con le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, che sostanzialmente inquadrano le disposizioni CEDU in un livello sub-costituzionale che rende concreto il contenuto dell'articolo 117 Cost.; ai giudici ordinari resta

⁵⁷ TAR Lazio, sez. II-bis, 18 maggio 2010, n. 11984, Cons. Stato, sez. IV, 2 marzo 2010, n. 1220, Cass., sez. I civile, 23 dicembre 2005, n. 28507, Cass., sez. I civile, 19 luglio 2002, n. 10542

preclusa la possibilità di disapplicare la norma interna contrastante, ma in capo ad essi vige l'obbligo di interpretazione conforme ai principi convenzionali, qualora possibile, o, in caso contrario, di sollevare la questione di costituzionalità di fronte la Consulta.

Ciononostante non possono ignorarsi le successive aperture della Corte Costituzionale nei confronti del sistema Strasburgo, in particolare riguardo al principio della “massima tutela” da perseguirsi al di là del rango occupato dalle norme CEDU nel classico schema gerarchico tra fonti. Qualora un principio convenzionale allarghi l'orizzonte di protezione di un diritto rispetto al testo costituzionale, questo assumerà sostanzialmente allo stesso rango della Costituzione, integrandola e arricchendola. L'integrazione tra le disposizioni normative dei due testi sembra essere un fondamentale passo avanti rispetto alla sostanziale “chiusura” operata dalla Consulta nei giudizi del 2007. Al momento non sembra invece opportuno prospettare un'ulteriore apertura nei confronti della CEDU rispetto alla pronuncia n. 113 del 2011, dove la Corte sembra aver creato un precedente non adeguabile all'intero corpus normativo della Convenzione.

Al contrario, rispetto al ruolo dei giudici ordinari, non può essere sottovalutato lo spiraglio aperto dalla Consulta nella pronuncia n. 303 del 2011, in cui viene sostanzialmente concesso al giudice interno di deviare leggermente dall'interpretazione che la Corte EDU fornisce delle norme convenzionali.

10.2 Un nuovo assetto nella dimensione europea della protezione multilivello dei diritti fondamentali, in vista dell'adesione dell'UE alla CEDU:

Per quanto riguarda le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona all'articolo 6 del TUE, non può dirsi, allo stato attuale, che queste abbiano cambiato sostanzialmente l'assetto previgente alla sua entrata in vigore.

Le norme CEDU non possono considerarsi alla stregua del diritto dell'UE, né derivato né tantomeno di natura pattizia (trattati). L'assunzione delle disposizioni convenzionali a “principi generali” del diritto è da inquadrarsi nell'ambito di un generico richiamo alle tradizioni

costituzionali condivise dagli Stati membri, nonché nel quadro di una maggiore e più estesa garanzia che si ponga al di fuori del sistema giuridico *dell'Unione*, ma gli faccia da cornice nel più vasto ambito del sistema giuridico *europeo*.

Il sistema *multilevel* di garanzie con cui è stato introdotto il presente elaborato va allora integrato da questa ulteriore differenziazione che vede i diritti fondamentali protetti a livello nazionale dai principi costituzionali, a livello comunitario dalla Carta di Nizza e a livello “continentale” europeo dalla CEDU. I rapporti non sempre idilliaci tra le disposizioni dei diversi testi e soprattutto tra la giurisprudenza delle diverse corti poste a loro tutela (Corti costituzionali, Corte di Giustizia dell'UE e Corte EDU) dovranno essere gestiti tenendo a mente il principio già richiamato della “massima espansione delle tutele”, per la quale, a parere di chi scrive, dovrebbe potersi configurare un ambito di applicazione non solo italiano a seguito delle pronunce delle Consulta in tal senso⁵⁸, ma pienamente europeo.

Il discorso potrebbe complicarsi al momento della compiuta adesione dell'Unione Europea alla CEDU. Il quadro verrebbe arricchito sia dalla mutata composizione della Corte EDU, nella quale siederebbe un membro in rappresentanza dell'UE che necessariamente sarà di provenienza di uno Stato già rappresentato nella Corte, nonché dall'ulteriore stratificazione di rapporti fra organi della Convenzione e organi nazionali degli Stati membri, tra i quali si verrebbe a frapporre il punto di vista dell'UE.

La dottrina sembra dividersi sull'effettiva portata di questo cambiamento, che vedrebbe sicuramente una maggiore integrazione dei diversi livelli di protezione sopra menzionati, ma anche una ulteriore complicazione in merito alle competenze delle Corti e dei testi normativi da esse tutelati.

A questo proposito vale la pena menzionare la recentissima pronuncia della Corte di Giustizia dell'UE⁵⁹ con cui il giudice comunitario afferma che l'art. 6 TUE non imporrebbe ai giudici nazionali di disapplicare le norme di diritto interno contrastanti con la CEDU. Si tratta ovviamente

⁵⁸ Si veda in particolare la sentenza n. 317 del 2009 della Corte Cost.

⁵⁹ Corte di giustizia dell'UE, 24 aprile 2012, causa C-571/10

di una conferma a quella che, invero più velatamente, la Corte Costituzionale aveva già prospettato come la via maestra da seguire nei rapporti fra testo convenzionale e trattati; il fatto che anche i giudici comunitari lo confermino presuppone che il percorso di integrazione teoricamente già avallato sia concretamente difficile da attuare, anche in virtù di una mal celata “gelosia” da parte delle rispettive corti, le quali vorrebbero riservarsi il diritto di stabilire di volta in volta l’ambito di applicazione del testo convenzionale rispetto ai principi costituzionali ed europei.

Da sottolineare comunque come il giudice comunitario lasci aperto uno spiraglio stabilendo che se l’art. 6 TUE “non impone” la diretta applicazione della CEDU, nemmeno la esclude, in caso di diverso orientamento dei giudici nazionali; questa ulteriore e timida sfumatura fa ben sperare.⁶⁰

In conclusione, quindi, ci si sente comunque di poter affermare che la sempre maggior integrazione a livello giuridico non potrà che avere come conseguenza una pressoché totale armonizzazione normativa, che renderebbe i conflitti interpretativi di cui è ricco questo elaborato sempre più dei casi di scuola o di dottrina, da cui sarà difficile trarre degli esempi concreti.

Con la speranza e, in fondo, la convinzione che i prossimi sviluppi saranno meno conflittuali e più uniformi, chi scrive si augura che un tema come quello della tutela dei diritti fondamentali trovi sempre più ampio spazio nel dibattito non solo accademico ma anche laico e civile.

⁶⁰ Si veda A. RUGGERI: *La Corte di giustizia marca la distanza tra il diritto dell’Unione e la CEDU e offre un puntello alla giurisprudenza costituzionale in tema di (non) applicazione diretta della Convenzione (a margine di Corte giust., Grande Sez., 24 aprile 2012)*, in www.giurcost.org, 21 maggio 2012

Bibliografia:

Dottrina, riferimenti generali:

- S. HIX, *The Political System of the European Union*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2011, pag. 280-282;
- E. CANNIZZARO, *Corso di Diritto Internazionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2011, pag. 426-432, 441-489;
- U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, Cacucci Editore, Bari, 2010, pag. 44-48, 235-241, 371-391;
- R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Pubblico*, Giappichelli Editore, Torino, 2008, pag. 404-405;
- *Tutela Internazionale dei Diritti dell'Uomo, La Protezione internazionale dei Diritti dell'Uomo in Europa: la Convenzione Europea*, Il Diritto. Enciclopedia Giuridica del Sole 24 Ore, Vol. 16, Milano, 2008;
- C. ZANGHÌ, *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Enciclopedia Giuridica della Treccani, Vol. X, Roma, 2002;

Dottrina, riferimenti specifici:

- A. RUGGERI: *La Corte di giustizia marca la distanza tra il diritto dell'Unione e la CEDU e offre un puntello alla giurisprudenza costituzionale in tema di (non) applicazione diretta della Convenzione (a margine di Corte giust., Grande Sez., 24 aprile 2012)*, in www.giurcost.org, 21 maggio 2012;
- A. RUGGERI: *Costituzione e CEDU, alla sofferta ricerca dei modi con cui comporsi in "sistema"*, in www.giurcost.org, 21 aprile 2012;
- A. RUGGERI: *Tutela dei diritti fondamentali, squilibri nei rapporti tra giudici comuni, Corte costituzionale e Corti europee, ricerca dei modi con cui porvi almeno in parte rimedio*, in www.giurcost.org, 17 marzo 2012;

- Relazione tematica n. 104 della Corte Suprema di Cassazione: *Rapporti tra la giurisprudenza della Corte di Cassazione e la giurisprudenza della Corte EDU: anno 2011*, 22 dicembre 2011;
- *Accession by the European Union to the European Convention on Human Rights*, Council of Europe, in www.coe.int, 30 giugno 2011;
- *EU accession to the European Convention on Human Rights*, Council of Europe, in www.coe.int;
- *Joint communication from Presidents Costa and Skouris*, Council of Europe, in www.echr.coe.int, 17 gennaio 2011
- A. BONOMI: *Brevi note sul rapporto fra l'obbligo di conformarsi alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e l'art. 101, c. 2 Cost. (... prendendo spunto da un certo mutamento di orientamento che sembra manifestarsi nella sentenza n. 303 del 2011 Corte cost.)*, in www.giurcost.org;
- G. EDUARDO, *Incroci pericolosi: CEDU, Carta dei Diritti Fondamentali e Costituzione italiana tra Corte Costituzionale, Corte dei Giustizia e Corte dei Strasburgo*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, N. 01 del 25 novembre 2011;
- S. NINATTI, M. GENNUSA, *L'Italia e la CEDU (Report annuale 2011 - Italia)*, in *Ius Publicum*, marzo 2011;
- G. REPETTO, *Tra continuità e nuovi scenari: l'efficacia della CEDU alla luce delle sentt. Nn. 80 e 113/2011 della Corte costituzionale*, Università degli Studi di Perugia – Dipartimento di Diritto Pubblico: *L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo*, 29 aprile 2011;
- G. REPETTO, *Il Trattato di Lisbona ha attribuito alla CEDU un'efficacia diretta e prevalente nell'ordinamento interno? Consiglio di Stato e TAR Lazio alla ricerca di nuove (e discutibili) soluzioni*, Università degli Studi di Perugia – Dipartimento di Diritto Pubblico: *L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo*, 25 luglio 2010;

- G. COLAVITTI, C. PAGOTTO, *Il Consiglio di Stato applica direttamente le norme CEDU grazie al Trattato di Lisbona: l'inizio di un nuovo percorso?*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti* – N. 00, 02 luglio 2010;
- A. SCHILLACI, *Il Consiglio di Stato e la CEDU*, in *Diritti comparati*, 29 maggio 2010;
- A. CELOTTO, *Il Trattato di Lisbona ha reso la CEDU direttamente applicabile nell'ordinamento italiano? (in margine alla sentenza n. 1220/2010 del Consiglio di Stato)*, in www.neldiritto.it;
- A. RUGGERI, *Conferme e novità di fine anno in tema di rapporti tra diritto interno e CEDU (a prima lettura di Corte cost. nn. 311 e 317 del 2009)*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*;
- F. DONATI, *La CEDU nel sistema italiano delle fonti del diritto alla luce delle sentenze della Corte costituzionale 24 ottobre 2007*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2008;
- A. GUAZZAROTTI, A. COSSIRI, *La CEDU nell'ordinamento italiano: la Corte costituzionale fissa le regole*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2008;
- B. RANDAZZO, *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, in N. ZANON (a cura di), V. ONIDA (conclusioni di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008;
- A. APOSTOLI, *La tutela dei diritti fondamentali al di là della Costituzione nazionale*, in N. ZANON (a cura di), V. ONIDA (conclusioni di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008;
- M. BIGNAMI, *L'interpretazione del giudice comune nella morsa delle Corti sovranazionali*, in *Giur. Cost.* 2008, 616;
- M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Il Corr. Giur.* 2008, 203;
- M. CARTABIA, *La CEDU e l'ordinamento italiano: rapporti tra fonti rapporti tra giurisdizioni*, in AA. VV. *All'incrocio tra Costituzione e CEDU, Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo*, Atti del Seminario, Ferrara, 09 marzo 2007;

- A. GUAZZAROTTI, *Il caso Dorigo: una piccola rivoluzione nei rapporti tra CEDU e ordinamento interno*, in *Questione Giustizia*, n. 1/2007;
- V. ZAGREBELSKY, *La prevista adesione dell'Unione Europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali in Europa, in www.europeanrights.eu, relazione del 19 dicembre 2007;
- A. GUAZZAROTTI, A. COSSIRI, *L'efficacia in Italia delle sentenze della Corte EDU secondo la prassi più recente*, *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 3/2006;
- B. RANDAZZO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella giurisprudenza costituzionale*, Servizio Studi della Corte Costituzionale, maggio 2006;
- A. PUGIOTTO, *Il giudice di rinvio stretto tra il punto di diritto ed una diversa interpretazione sopravvenuta (della Cassazione, della Corte costituzionale, del legislatore-interprete)*, in *Giur. Cost.* 1999, 80;
- D. TEGA, *Il sistema di protezione CEDU dei diritti e l'ordinamento italiano*, in www.uniroma1.it;
- D. TEGA, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la CEDU da fonte ordinaria a fonte "sub-costituzionale" del diritto*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*;
- S. MONTALDO, *La CEDU e l'ordinamento italiano*, in www.cortieuropee.unito.it;
- S. MONTALDO, *L'esecuzione delle sentenze della Corte EDU*, in www.cortieuropee.unito.it;
- *La Repubblica e gli Ordinamenti Sovranazionali*, in www.cortecostituzionale.it;

Giurisprudenza:

- Corte di giustizia dell'UE, 24 aprile 2012, causa C-571/10, in www.eur-lex.europa.eu;
- Corte cost., 11 novembre 2011 n. 303, in www.giurcost.org;
- Corte cost., 7 aprile 2011 n. 113, in www.giurcost.org;
- Corte cost., 7 marzo 2011 n. 80, in www.giurcost.org;
- T.A.R. Lazio, sez. II-bis, 18 maggio 2010 n. 11984, in www.giustizia-amministrativa.it;

- Cons. Stato, sez. IV, 2 marzo 2010 n. 1220, in www.giustizia-amministrativa.it;
- Corte cost., 4 dicembre 2009 n. 317, in www.giurcost.org;
- Corte cost., 26 novembre 2009 n. 311, in www.giurcost.org;
- Corte cost., 27 luglio 2009 n. 239, in www.giurcost.org;
- Corte cost., 30 aprile 2008 n. 129, in www.giurcost.org;
- Corte cost., 31 ottobre 2007 n. 349, in www.giurcost.org;
- Corte cost., 24 ottobre 2007 n. 348, in www.giurcost.org;
- Cass., sez. I civile, 23 dicembre 2005 n. 28507, in www.cortedicassazione.it;
- Cass., sez. I civile, 19 luglio 2002 n. 10542, in www.cortedicassazione.it;
- Corte cost., 22 ottobre 1999, n. 388 in www.giurcost.org;
- Corte di Giustizia dell'U.E., parere del 28 marzo 1996, n. 2/94, in www.eur-lex.europa.eu;
- Corte cost., 27 gennaio 1993 n. 10, in www.giurcost.org;
- Corte cost., 6 giugno 1989 n. 323, in www.giurcost.org;
- Corte cost., 8 giugno 1984 n.170, in www.giurcost.org;
- Corte cost., 22 dicembre 1980 n. 188, in www.giurcost.org;
- Corte di Giustizia dell'U.E., 9 marzo 1978, causa 106/77, in www.eur-lex.europa.eu;

Legislazione:

- Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, risoluzione del 2 ottobre 2006, n. 1516, in www.dirittiuomo.it;
- Legge 9 gennaio 2006, n. 12, in www.normattiva.it;
- Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, in www.normattiva.it;
- Legge 24 marzo 2001, n. 89, in www.normattiva.it;
- Legge 23 agosto 1988, n. 400, in www.normattiva.it.